

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



**DIFICULDADES DE REGULAÇÃO ECONÔMICA:
ASSIMETRIAS INFORMATIVAS E MERCADOS DE
CONCORRÊNCIA IMPERFEITA.**

CARLO BRUNO LOPES DO NASCIMENTO

DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO – CIÊNCIAS JURÍDICO-ECONÔMICAS

LISBOA - 2015

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



**DIFICULDADES DE REGULAÇÃO ECONÔMICA:
ASSIMETRIAS INFORMATIVAS E MERCADOS DE
CONCORRÊNCIA IMPERFEITA.**

CARLO BRUNO LOPES DO NASCIMENTO

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Económicas da Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa para obtenção do título de Mestre em Economia e Análise Económica do Direito.

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR
FERNANDO ARAÚJO

LISBOA - 2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a concretização deste trabalho.

Em especial, agradeço à minha esposa, por todo amor que exala, pela paciência e companheirismo, pedindo desculpas pelos momentos de solidão proporcionado, em decorrência do exílio necessário à construção destas páginas. Agradeço as minhas filhas, pelo amor que me concedem e que de mim retiram, o maior de todos os incentivos. Por elas tudo!

Agradeço à minha mãe, exemplo de entrega, amor e dedicação, por todo o apoio, segurança e estímulo, me proporcionando condições de seguir atrás de meus sonhos, com a absoluta certeza de que sem ela não teria chegado até aqui.

Aos meus irmãos, berço de minha fraternidade, toda a gratidão, pela confiança depositada em mim e pelos estímulos ao decorrer de toda a minha existência. Em especial a meus sobrinhos, reflexo de amor e admiração.

Agradeço a todos os meus familiares, em especial a meus avós, pela eterna e sedimentada crença no sucesso, que me impulsionam à concreção de meus objetivos. Em especial a minha madrinha, Yeda Santana, uma das maiores incentivadoras deste projeto e com quem pude contar para a realização deste sonho.

Gostaria de agradecer aos meus amigos, cuja fraternidade opcional é base de minha personalidade, pelas conversas, pela companhia, pelo entretenimento, pela contribuição intelectual e pela atenção, com a certeza de que juntos vamos ainda mais longe.

*Na economia de mercado não há outro meio
de adquirir e preservar a riqueza, a não ser
fornecendo às massas o que elas querem, da
maneira melhor e mais barata possível.
(Ludwig von Mises)*

RESUMO

Este trabalho, desenvolvido no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Econômicas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Portugal, busca compreender os fundamentos e objetivos da atuação pública regulatória, assim como as suas dificuldades, identificando quais os interesses envolvidos, e possivelmente resguardados, e a legitimidade dos efeitos perseguidos. Para tanto, demonstra-se que os mercados estão naturalmente alicerçados sobre um amplo grau de assimetria informativa e como as instabilidades decorrentes desta incompletude informativa afeta a eficiência e a concreção do interesse coletivo, possuindo o estado o importante papel de superar esta deficiência informativa, resguardando, ao final, a preservação da própria indústria regulada. No mesmo sentido, este trabalho se debruça sobre os mercados de concorrência imperfeita, campo de atuação regulatória por excelência, identificando a perda de bem-estar e ineficiência alocativa decorrente da falta de competição nestes cenários econômicos, que ensejariam, em regra, a intervenção regulatória, assim como analisa as reais aptidões do regulador de conduzi-los à concreção do bem-estar social. Enfim, se busca analisar as nuances que permeiam o processo regulatório, que refletem tanto as intemperes dos sistemas econômicos, como as vicissitudes dos processos políticos, dificultando o implemento de regulamentos eficientes, sendo potencialmente responsável por uma gama significativa de ineficiências e desequilíbrios econômicos, que se traduzem em perda de bem-estar social e desperdício de recursos em atividades improdutivas de colusão e captura. Neste sentido, ver-se-á que o mercado livre possui o condão de disciplinar de modo mais eficiente e a menor custo o comportamento dos agentes econômicos, conduzindo-os endogenamente à maximização do bem-estar social, ainda que em cenários concentrados, devendo ter a regulação um papel extraordinário e excepcional. Tenta-se, enfim, demonstrar que a regulação e a desregulamentação são, portanto, faces de um mesmo processo, que se desencadeia no seio de uma economia complexa e multidisciplinar.

Palavras-chave: regulação; assimetria informativa; concorrência imperfeita; monopólio; desregulamentação.

ABSTRACT

This work, developed under the Master in Legal and Economic Sciences of the Law Faculty of the University of Lisbon / Portugal, seeks to understand the fundamentals and objectives of the regulatory public performance as well as their difficulties, identifying the interests involved, and possibly uphold and the legitimacy of the persecuted effects. Therefore, it is demonstrated that markets are naturally grounded on a wide degree of asymmetric information and as the instabilities resulting from this informative incompleteness affects the efficiency and concreteness of the collective interest, having the state the important role to overcome this informational deficiency, safeguarding, in the end, the own regulated industry. Similarly, this work focuses on the imperfectly competitive markets, regulatory playing field par excellence, identifying the welfare loss and allocative inefficiency due to lack of competition in these economic scenarios that would give rise, as a rule, the regulatory intervention as well as analyzes the real capabilities of the regulator to lead them to the concretion of social welfare. Finally, it seeks to analyze the nuances that permeate the regulatory process, which reflect both intemperes of economic systems, as the vicissitudes of political processes, making it difficult to implement efficient regulations, being potentially responsible for a significant range of inefficiencies and economic imbalances, which translate into welfare loss and waste of resources in unproductive collusion and capture activities. In this sense, it will be seen that the free market has the power to discipline more efficiently and at lower cost the behavior of economic agents, leading them endogenously for the maximization of social welfare, although in concentrated scenarios, should the regulamentation to have an extraordinary and exceptional role. Tries, to finally, demonstrate that the regulation and deregulation are, therefore, sides the same process, that triggers within a complex, multidisciplinary economy.

Keywords: regulation; asymmetric information; imperfect competition; monopoly; desregulamentation.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO..... | 8 |
| § 1. INTRODUÇÃO..... | 8 |
| § 1.1. SINTEMATIZAÇÃO E OBJETIVO..... | 12 |
| CAPÍTULO II – NOÇÕES DE REGULAÇÃO ECONÔMICA..... | 15 |
| § 2. REGULAÇÃO ECONÔMICA..... | 15 |
| § 2.1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS..... | 15 |
| § 2.2. BREVE PANORÂMA DAS TEORIAS DA REGULAÇÃO..... | 21 |
| § 2.2.1. Teorias do Interesse Público..... | 23 |
| § 2.2.2. Teorias do Interesse Privado..... | 28 |
| § 2.3. O CONCEITO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA EMPREGADO..... | 34 |
| § 2.4. CATEGORIZAÇÕES E MODELOS DE REGULAÇÃO ECONÔMICA..... | 39 |
| § 2.4.1. Regulação Econômica <i>Stricto Sensu</i> e Regulação Social..... | 39 |
| § 2.4.2. Regulação Estrutural e Regulação Comportamental..... | 40 |
| § 2.4.3. Regulação por Diretivas e por Incentivos..... | 42 |
| § 2.4.4. Regulação Controle e Regulação Flexível..... | 42 |
| CAPÍTULO III – INFORMAÇÃO IMPERFEITA, MERCADOS E O ESTADO REGULADOR..... | 44 |
| § 3. A PROBLEMÁTICA DA INFORMAÇÃO IMPERFEITA..... | 44 |
| § 3.1. A INFORMAÇÃO COMO UM BEM: BREVE PERSPECTIVA DO CUSTO E DO MERCADO DE INFORMAÇÕES..... | 51 |
| § 3.2. OS PRINCIPAIS FENÔMENOS DA INFORMAÇÃO ASSIMÉTRICA NOS MERCADOS..... | 57 |
| § 3.2.1. Seleção Adversa..... | 58 |
| § 3.2.2. Risco Moral..... | 65 |
| § 4. A SUPERAÇÃO DAS ASSIMETRIAS INFORMATIVAS E O ESFORÇO REGULADOR DO ESTADO..... | 71 |
| § 4.1. A SINALIZAÇÃO E AS DIFICULDADES DO MERCADO EM SUPERAR ASSIMETRIAS INFORMATIVAS..... | 75 |
| § 4.2. O ESFORÇO REGULADOR DO ESTADO E AS IMPERFEIÇÕES INFORMATIVAS..... | 80 |
| CAPÍTULO IV – MERCADOS DE CONCORRÊNCIA IMPERFEITA E DIFICULDADES DE REGULAÇÃO..... | 93 |
| § 5. DOS MERCADOS PERFEITAMENTE CONCORRENCIAIS À CONCORRÊNCIA IMPERFEITA..... | 93 |
| § 5.1. ECONOMIA DE MERCADO E CONCORRÊNCIA..... | 95 |
| § 5.2. PRESSUPOSTOS DE EXISTÊNCIA DE CONCORRÊNCIA..... | 98 |
| § 5.3. NOÇÕES DE CONCENTRAÇÃO DE EMPRESAS, MERCADOS CONCENTRADOS E CONCORRÊNCIA IMPERFEITA..... | 103 |
| § 5.4. ALGUNS MODELOS DE CONCORRÊNCIA IMPERFEITA..... | 108 |
| § 5.4.1. Oligopólio..... | 109 |
| § 5.4.1.1. Oligopólios e barreiras à entrada..... | 112 |
| § 5.4.1.2. A concertação oligopolista..... | 115 |
| § 5.4.1.3. Conluio tácito e teoria dos jogos..... | 119 |
| § 5.4.2. Concorrência Monopolística..... | 123 |

| | |
|---|---------|
| § 5.4.2.1. A Concorrência Monopolística e a Competição no Curto e no Longo Prazo..... | 128 |
| § 5.4.2.2. Concorrência Monopolística e Eficiência Econômica..... | 130 |
| § 5.4.2.3. Concorrência Monopolística, Bem-Estar Social e Intervenção Pública..... | 132 |
| § 5.4.3. Monopólios..... | 134 |
| § 5.4.3.1. Do Surgimento e Preservação dos Monopólios..... | 137 |
| § 5.4.3.2. Maximização de Lucros em Monopólios..... | 140 |
| § 5.4.3.3. Os Efeitos do Monopólio na Eficiência e Bem-Estar..... | 144 |
| § 5.4.3.5. A Peculiaridade dos Monopólios Naturais..... | 148 |
| § 6. DIFICULDADES DE REGULAÇÃO E OS MERCADOS DE CONCORRÊNCIA IMPERFEITA..... | 151 |
| § 6.1. A INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS MERCADOS MONOPOLISTAS..... | 152 |
| § 6.1.1. Os Esforços Antitruste e os Monopólios..... | 152 |
| § 6.1.2. Regulação e Monopólios..... | 156 |
| § 6.1.2.1. Regulamentação de preços e monopólios naturais..... | 161 |
| § 7. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE DESREGULAMENTAÇÃO DE MERCADOS..... | 166 |
| CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 174 |
| § 8. CONCLUSÕES..... | 174 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 185 |

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

O papel do Estado na economia sempre esteve no cerne dos debates jusfilosóficos, desde os filósofos clássicos à doutrina jurídica e econômica moderna. Contudo, é a partir das ideias de Adam Smith, insculpidas na obra *Riqueza das Nações*, de 1776, que as reflexões sobre a atuação do Estado na economia adotam um corpo teórico sistematizado, com filiações doutrinárias ideológicas divergentes, defendendo o autor, teoria pela qual ficou eternizado no meio científico, a desnecessidade da intervenção do Estado na economia, haja vista que as intervenções públicas, com restrições e incentivos à produção, alterariam o curso natural do progresso da riqueza¹, induzindo à ineficiência econômica. Do, denominado, liberalismo *smithiano* partiram os mais fervorosos debates sobre Estado e economia, desde o separatismo original à planificação total, construções teóricas que guardam grande relação com o desenvolvimento das econômicas capitalistas no decorrer dos últimos séculos.

A partir de um arquétipo dogmático simplificado, a maior parte dos debates sobre regulação econômica orbita em torno do confronto entre regulamentação ou desregulamentação dos mercados. Isto porque, a atividade pública regulatória reflete tanto as contradições econômicas da “mão invisível”, ou seja, as aptidões e inaptidões endógenas dos mercados ao progresso econômico, como as inconstâncias e conveniências dos processos políticos, que influenciam e são influenciados pelos diversos indivíduos e grupos de interesse, vicissitudes que afetam significativamente a atividade regulatória do Estado, que, por conseguinte, ora é responsável pelo desenvolvimento econômico, ora pelo colapso de determinados mercados.

¹ SMITH, A. (1999), pp. 758-760.

Neste sentido, um dos fundamentos mais aceitos doutrinariamente da regulação econômica é a necessidade de correção das falhas que afastam os mercados de um funcionamento concorrencial perfeito e socialmente desejável. Isto porque os diferentes e recorrentes ciclos econômicos que se verificaram, principalmente no decorrer do século XX, demonstraram que o cenário utópico de concorrência perfeita, onde a busca pela maximização de interesses individuais conduziria ao progresso coletivo, se esbarra em obstáculos à eficiência e equilíbrio, decorrentes da própria natureza defeituosa dos mercados.

Dentre os obstáculos à concorrência perfeita, que conduziria o mercado livre à concreção do bem estar coletivo, comumente denominados de “falhas de mercado”, muito se tem debruçado sobre as “assimetrias informativas” ou “informações imperfeitas”, sendo, inclusive, em 2001, o Prêmio Nobel de Economia² destinado a George Arthur Akerlof, Michael Spence e Joseph E. Stiglitz, pelos trabalhos realizados sobre o tema.

Com efeito, a partir da desconstrução da máxima, que desde o século passado alicerçava a dogmática econômica tradicional, de que os mercados gozavam de informações perfeitas, revestidas de generalidade, acessibilidade e gratuidade, alicerçando de modo eficiente o comportamento racional dos agentes econômicos, a moderna economia da informação destaca que os mercados estão repletos de informações assimétricas, que limitam a racionalidade e interferem no comportamento dos agentes econômicos, afetando significativamente os mercados e obstaculizando a concreção do bem estar coletivo.

De extrema relevância, este trabalho busca, pois, compreender a natureza consequencial da problemática das assimetrias informativas, consubstanciada na percepção de que, uma vez que se trata de um fator limitador da racionalidade do agente econômico, determina essencialmente as suas escolhas e decisões. Aí reside a explicação racional de escolhas muitas

² A bem da verdade, embora comumente se use o termo Prêmio Nobel de Economia, a congratulação em comento é oficialmente denominada **Prêmio Sveriges Riksbank de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel**, sendo concedido pelo *Sveriges Riksbank*, o Banco Central da Suécia, e não pela Fundação Nobel, pelo que a nomenclatura usada normalmente decorre da menção à Alfred Nobel constante no título do Prêmio.

vezes moralmente insustentáveis e discriminatórias, mas externadas de modo eficiente, com base em um conteúdo informativo disponível e cujo complemento não é economicamente atrativo.

A análise das consequências da informação imperfeita intróita nos vários seguimentos sociais é de suma importância, haja vista que influencia significativamente o comportamento dos agentes econômicos, inclusive do Estado Regulador, afetando a qualidade e preço dos bens transacionados, a capacidade e produtividade do trabalhador, as atividades de investimentos e projetos empresariais, a alocação eficiente de recursos, a atividade pública regulatória, o estabelecimento de políticas públicas eficientes, etc., sendo potencialmente responsável por uma gama significativa de ineficiências e desequilíbrios econômicos, que se traduzem em perda de bem estar social e desperdício de recursos.

Buscar-se-á demonstrar, também, como a competição, ou a falta dela, pode ser outro relevante produtor de ineficiência econômica e perda de bem-estar social. Para tanto, se analisará o quão utópicos são os cenários de concorrência perfeita, onde a maximização dos interesses individuais, guiada por uma “mão invisível”, conduziria a sociedade à maximização do bem-estar coletivo, assim como o importante papel que tem a concorrência em assegurar o funcionamento equilibrado do mercado, limitando a concentração do poder econômico, proporcionando eficiência e equilíbrio, garantindo o respeito a livre iniciativa, as relações de trabalho, ao consumidor, elemento, portanto, imprescindível a uma economia verdadeiramente democrática.

Entretanto, se verificará que, também no que concerne à concorrência, os mercados encontram comumente dificuldades em, endogenamente, preservá-la. Para tanto analisar-se-á os incentivos e os artifícios de concentração de poder econômico, que ensejam a intervenção pública regulatória para resguardar a concorrência e a livre iniciativa, preservando o bem-estar e as liberdades individuais.

Neste sentido, tentar-se-á demonstrar como a competição possui o papel fulcral de democratizar a economia, impedindo que as empresas

obtenham excessivo poder de mercado, garantindo a atuação econômica independente dos vários agentes, dotando os mercados de equilíbrio e eficiência alocativa e promovendo o bem-estar social.

Neste sentido, tentar-se-á demonstrar as perdas de bem-estar social e ineficiências econômicas decorrentes dos mercados, cuja competição se encontra contaminada por imperfeições comportamentais, que culminam na concentração exacerbada de poder econômico em uma única, ou um pequeno grupo de empresas, decorrendo deste fato inúmeras consequências, que, em *ultima ratio*, conspurcam a concreção do interesse coletivo, reduzem o bem-estar do consumidor, transferem recursos para atividades improdutivas, refletindo alocação ineficiente de recursos e perdas de bem-estar social.

Do mesmo modo, notar-se-á o quão árduo é a tarefa de intervenção públicas nestes mercados caracterizados por um grau de concorrência imperfeita, enfrentando o estado, além de todos os problemas concernentes às informações imperfeitas, que conspurcam a eficiência da atuação regulatória, todas as dificuldades inerentes às atividades políticas, como os questionamentos acerca do real interesse do regulador em limitar o poder hegemônico dos grandes agentes econômicos.

Dessa forma, ver-se-á que as imperfeições informativas estão no centro de muitos dos comportamentos ineficientes dos agentes econômicos, consistindo num considerável obstáculo ao funcionamento concorrencial perfeito dos mercados, à alocação eficiente de recursos e ao equilíbrio. Óbice, portanto, a ser superado, numa perspectiva social, pelos vários agentes econômicos, inclusive o Estado. Outrossim, se demonstrará que os mercados cuja concorrência distancia-se de um grau perfeito de competição, se afastam da concreção do interesse público e do bem-estar social, culminando em ineficiência alocativa e erosão do bem-estar do consumidor, ensejando, do mesmo modo, a intervenção pública, para resguardando a concorrência ou limitando a concentração do poder econômico, salvaguardar o bem-estar social.

1.1. SISTEMATIZAÇÃO E OBJETIVO

Com este enfoque, sem pretender ser definitivo, mas tão somente suscitar questionamentos importantes, este ensaio se envereda na seara do tema proposto, para se debruçar sobre a importância da informação, a afetação dos mercados dotados de imperfeições informativas, as consequências comportamentais dos agentes econômicos e a necessidade de intervenção pública regulatória para superação das informações assimétricas, que conspurcam a racionalidade, alterando o equilíbrio e a alocação eficientes de recursos e culminando em perda de bem estar social.

Para tanto, introdutoriamente, o capítulo 2 debruçar-se-á sobre o estudo da regulação econômica, os movimentos de expansão e retração do aparato regulatório estatal e seus reflexos nas economias desenvolvidas no decorrer do século XX, algumas teorias que fundamentam a regulação econômica, com o desígnio de compreender os fundamentos e objetivos da atividade pública regulatória, identificando quais os interesses envolvidos, e possivelmente resguardados, pela atividade regulatória estatal, com o desígnio de discernir acerca da legitimidade dos efeitos perseguidos.

Posteriormente, no capítulo 3, busca-se compreender a importância e a potencialidade da informação nos mercados, ou seja, como ela afeta a racionalidade do agente econômico, determinando as suas escolhas e os seus comportamentos. Neste sentido, se buscará demonstrar os custos de informação, a existência de um “mercado” de informações e a capacidade maximizadora de interesses individuais de um conjunto informativo vantajoso. De suma importância, se verificará, ainda, a complexa teia de incentivos à retenção e divulgação de uma informação e como isso afeta os mercados, a alocação eficiente de recursos e o equilíbrio, debruçando-se especificamente sobre dois dos principais fenômenos da informação assimétrica: a seleção adversa e o risco moral.

Uma vez demonstrada a problemática da assimetria informativa, se tentará analisar a existência de necessidade de superação, observando-se quando a informação imperfeita reflete o caráter complexo da sociedade, permitindo a divisão do trabalho e o bem-estar coletivo, e quando passa a ser indesejada, conspurcando o equilíbrio e a eficiência, culminando em perda de bem-estar social. Neste sentido, se demonstrará alguns mecanismos de superação, especificamente, a sinalização, apta a mitigar os efeitos nocivos das informações assimetrias nos mercados, alicerçando de modo mais eficiente a racionalidade do agente econômico.

Se buscará analisar quando os efeitos indesejados da informação assimétrica tendem a ser corrigidos pelos incentivos endógenos decorrentes da troca voluntária, ou seja, os incentivos dos próprios mercados aos agentes transporem os quadros de imperfeição informativa que minimizam os seus interesses individuais, e quando se torna impossível o alcance endógeno de um equilíbrio, ensejando a intervenção reguladora do Estado para, mitigando os efeitos socialmente indesejados das assimetrias informativas, induzir os mercados a um funcionamento mais próximo do ótimo³.

Outrossim, se analisará as aptidões do Estado regulador ao exercício deste papel, ou seja, as suas capacidades de guiar os mercados ao funcionamento socialmente desejado, através da transposição da incompletude informacional disseminada nas relações econômicas, que inflige a racionalidade.

No capítulo 4, se debruçará sobre os mercados de concorrência imperfeita, singularidades e impactos na eficiência e bem-estar. Neste sentido, se investigará como atuam as empresas em um mercado perfeitamente competitivo, e as aptidões comportamentais de, nessas circunstâncias, se alcançar a eficiência e o bem-estar. Se verificará como a concorrência limita o poder econômico e os abusos dele decorrentes e impõem custos de competição que incentivam a concentração empresarial.

³ COOTER, Robert & T. U. (2010), p.64.

Em seguida, ver-se-á como as empresas atuam sob constantes incentivos à concentração, buscando constantemente fugir aos custos da competição e obter poder de mercado suficiente a garantir a obtenção de lucros econômicos, mediante a atuação isolada nos mercados. Por conseguinte, se investigará os processos de concentração que tornam significativamente raros, para não dizer utópicos, cenários de concorrência perfeita, pelo que a economia está repleta de mercados caracterizados por um nível imperfeito de concorrência, como impactos relevantes na eficiência e bem-estar. Se debruçara, então, sobre os mais relevantes mercados de concorrência imperfeita, suas características e reflexos no bem-estar coletivo e alocação eficiente de recursos.

Finalmente, tentar-se-á demonstrar como as consequências da falta de competição no mercado possuem o condão de fazer ruir o bem-estar social, ensejando a intervenção pública, quer seja impedindo a excessiva concentração de poder econômico, resguardando a concorrência e a livre iniciativa, quer seja moldando o comportamento das firmas que, por possuírem excessivo poder de mercado, podem impactar negativamente no bem-estar social.

Em desfecho, se demonstrará como o estado pode intervir para minorar os prejuízos da concentração de mercado no bem-estar e na eficiência alocativa, principalmente em situações paradigmáticas de monopólio, bem como suscitar-se-á as dúvidas que permeiam a atividade pública regulatória, principalmente sobre a capacidade do estado interventor de dotar os mercados de eficiência econômica e acerca da vontade do legislador de alcançar este desígnio, visando a concreção do interesse público, visitando algumas teorias que militam em favor da desregulamentação dos mercados.

CAPÍTULO II – NOÇÕES DE REGULAÇÃO ECONÔMICA

2. REGULAÇÃO ECONÔMICA

2.1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Desde os primórdios do pensamento jus-filosófico discute-se a interação do Estado com a Economia. Platão, na obra *Leis*, já defendia o papel do Estado na direção da produção e na repartição das riquezas como forma de estabelecimento das igualdades⁴. Entretanto, é a partir do Liberalismo Econômico consagrado por Adam Smith, em 1776, com a obra *Riqueza das Nações*, considerada a precursora da Economia Política enquanto ciência autônoma⁵, que se têm as primeiras discussões mais acirradas sobre o papel do Estado na economia, ou a falta dele, demonstrando o autor a nocividade da intervenção deste sobre aquela, com restrições e incentivos à produção, que alterariam o curso natural do progresso da riqueza, induzindo à ineficiência econômica⁶.

O separatismo liberal entre Estado e economia propalado por A. Smith⁷ perdurou, com maior influência, até o início do século XX, embora desde o final do século XIX já se verificassem movimentos dissonantes nos Estados Unidos e na Europa. Entretanto, é a partir do primeiro pós-guerra e, posteriormente, da crise de 1929, com a “Grande Depressão”, que se tem, nos países mais desenvolvidos, o estabelecimento consciente e coordenado do Estado na economia, visando restabelecer os mercados e amenizar as consequências desastrosas da crise. Não obstante, as ideias *keynesianas*, propaladas na obra *General Theory of Employment, Interest and Money* de 1936,

⁴ DENIS, H. (1978), pp.35-39.

⁵ SAMUELSON, P. A. (1973), p.11.

⁶ SOARES, J. F. (2007), p.21.

⁷ SMITH, A. (1999), pp. 758-760.

consubstanciaram a quebra do paradigma liberal, estabelecendo o alicerce teórico científico da intervenção pública na economia, como forma de conduzir o progresso, controlar os ciclos econômicos e mitigar as crises⁸, influenciando o pensamento político da época.

A intervenção pública, diante do cenário caótico instaurado nas principais economias mundiais durante a “Grande Depressão”, é erigida a política fundamental dos Estados modernos e desenvolvidos, constituindo-se o cerne dos principais debates macroeconômicos do século XX. Na Europa ocidental o intervencionismo estatal assume caráter de ingerência direta na economia, com a apropriação e produção pública de bens e serviços considerados essenciais e de “interesse público”, como energia e infraestrutura. Nos Estados Unidos, embora o forte intervencionismo introito no *New Deal*, a ingerência do Estado na economia já assumia contornos regulatórios indiretos, visando dirigir o comportamento dos agentes econômicos privados⁹, sem, no entanto, a atuação direta do Estado nos mercados privados.

A partir do segundo pós-guerra, as principais economias mundiais enfrentaram um período de considerável prosperidade econômica, calcadas no modelo keynesiano, a exemplo do *New Deal* americano e da política do bem-estar social europeu. Este cenário virtuoso que se estendeu até a década de setenta, período “batizado” pela literatura econômica de a “Era Dourada”. Neste período, transcorrido a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, a intervenção pública na economia é consideravelmente intensificada e marcada pelo significativo aprimoramento dos sistemas e das instituições públicas econômicas, bem como pela globalização do modelo de Estado interventor, adotado também pelos países em desenvolvimento.

De todo modo, seja através dos monopólios públicos, com as nacionalizações e apropriações pública dos fatores de produção privados verificados na experiência intervencionista europeia, seja através das políticas eminentemente regulatória experimentadas pelos Estados Unidos, as décadas

⁸ MOREIRA, V. (1997), p.18.

⁹ FERREIRA E. P. & L. S. Morais (2009), p.13-14.

que sucederam a Segunda Guerra foram seguidas por um forte crescimento das principais economias mundiais. O capitalismo do segundo pós-guerra estava marcado pelo intenso intervencionismo estatal, o relevante aprimoramento das políticas regulatórias e, sobretudo, a forte influência do Estado na direção dos sistemas econômicos, dirigindo e regulando os agentes econômicos privados, observando as economias desenvolvidas um modelo de capitalismo dirigido ou regulado, responsável por décadas de progresso econômico.

Tem-se que, o crescimento econômico do período, aliado ao suposto sucesso da síntese do Estado com a economia, intuiu nos agentes econômicos, sejam eles públicos ou privados, a percepção, quase que silogística, de que a prosperidade econômica da “Era Dourada” era consequência inexorável da atuação dos Estados na economia¹⁰.

Na década de setenta, após anos de crescimento econômico contínuo, desde o segundo pós guerra, o cenário mundial passou por sensível alteração, com os Estados Unidos e Europa enfrentando graves problemas de natureza econômica, principalmente as altas taxas de inflação e desemprego, aliados a um baixo crescimento ou, em muitos casos, a uma grave recessão econômica. É nesse contexto de profunda crise das economias desenvolvidas, que a relação do Estado com economia volta ao cerne dos debates político econômicos, com o fervor das ideias de Hayek, precursoras do “Neoliberalismo”, insculpidas na obra *O caminho da servidão* de 1944, marcadas por forte oposição ao intervencionismo estatal da política do Estado do Bem-Estar Social, bem como as economias planificadas do “mundo” comunista¹¹.

A crise da década de setenta, com o marco da *Crise do Petróleo* em 1973, resultou num sensível rompimento do paradigma intervencionista das economias desenvolvidas a partir dos anos oitenta. O modelo neoliberal, adotado a partir da década de 80 nas principais economias capitalistas do mundo, passa a ser marcado pelo desfazimento dos monopólios públicos, através do forte movimento de *privatização*, e pela *liberalização* dos mercados,

¹⁰ MOREIRA, V. (1997), p.19.

¹¹ ANDERSON, P. (1995).

com a abertura à concorrência de mercados antes restritos ao monopólio público ou concedidos à iniciativa privada em regime de exclusividade¹².

Certo é que, embora se possa notar um sensível recuo do intervencionismo estatal nas principais economias capitalistas na década 80, força é convir que não se verificou um afastamento completo entre Estado e economia, pelo contrário, os setores privatizados e liberalizados, continuaram sob considerável regulação estatal. Em outras palavras, o que se verificou não foi um movimento de desregulação, mas sim uma mudança dos modelos, teóricos e empíricos, de regulação, com o surgimento de novos sistemas e estruturas regulatórias, visando, teoricamente¹³, a concreção do interesse público e resguardando as regras de concorrência¹⁴.

Sem adentrar com profundidade em tema tão complexo, faz-se necessário esclarecer que o costume de uma parte da doutrina em se referir a esta alteração comportamental do Estado em relação à economia como “desregulação” advém de uma possível compreensão equivocada do movimento de crescente desregulamentação dos principais setores da economia verificado, principalmente nos Estado Unidos, na década de 70 e 80. Em outras palavras, o que se observou foi uma crescente flexibilização, redução ou abolição de regras governamentais procedimentais restritivas do livre funcionamento dos mercados, movimento este denominado nos países de *common law* de *desregulamentation*, exatamente pelo constante esforço de diminuição ou abolição do estabelecimento de regulamentos públicos.

Neste sentido, há uma possível incorreção ao denominar de “desregulação” a alteração paradigmática do intervencionismo público verificada na década de 80, principalmente, porque, como aduzido linhas atrás, os setores desregulamentados permaneceram sobre forte regulação pública, abdicando,

¹² MOREIRA, V. (1997), p.19, e FERREIRA E. P. & L. S. Morais (2009), p.19.

¹³ Teoricamente, porque a partir de meado da década de setenta começam a surgir teorias que contestam a dogmática tradicional sobre os fundamentos e objetivos da regulação econômica, desconstruindo a ideia da regulação enquanto necessária e voltada à concreção do interesse público, mas sim como um produto da pressão dos grupos de interesse privados, como as teorias da captura e dos grupos de interesse, que serão analisadas pormenorizadamente no decorrer deste ensaio.

¹⁴ FERREIRA E. P. & L. S. Morais (2009), p.20.

portanto, o Estado tão somente do excesso de regulamentos e regras procedimentais que, diuturnamente, engessavam a atividade econômica.

Com efeito, é a partir deste movimento de recuo da atuação direta do Estado na economia, com o desfazimento dos monopólios públicos, as privatizações e liberalizações, que se desenvolvem as modernas teorias, modelos e estruturas de regulação econômica, buscando o Estado conduzir indiretamente a economia, visando garantir a livre concorrência, corrigir as “falhas de mercado” e guiar a economia à maximização do bem-estar social. É o conjunto de atos normativos e administrativos de regulação pública da economia proveniente deste modelo de Estado eminentemente regulador que hoje constitui o núcleo da regulação econômica.

Outrossim, como será visto linhas a frente quando do tratamento do conceito de regulação econômica, é a partir deste processo de mudança dos contornos e níveis de atuação dos Estados nas economias que se constroem as alterações estruturais nos modelos de atuação pública nos mercados, consolidando, ante a teorização de um imperativo afastamento do Estado da economia, por um lado, e da necessidade de uma intervenção mínima para salvaguardar os próprios mercados, por outro, os modelos de intervenção estatal genuinamente regulatórios.

Percebe-se com alguma clareza um paralelismo entre a evolução das economias capitalistas desde o século XIX e o desenvolvimento das teorias, estruturas e sistemas de regulação econômica, acompanhando, os supedâneos ideológicos regulatórios, as transformações dos cenários econômicos, sociais e políticos das economias desenvolvidas, com sensível mudança de paradigma dos fundamentos e modelos nos momentos de crise.

Atualmente, com a crise dos *sub primes* nos Estados Unidos desencadeada a partir de 2007, das dívidas soberanas e bancárias na Zona Euro e com o sistema financeiro caótico, tem-se, novamente, as teorias e políticas regulatórias no cerne das discussões dos agentes político econômicos, públicos e privados, como forma de salvaguardar os mercados e remediar os efeitos das novas crises mundiais.

Visível também, que a formação dos grandes blocos comunitários e as dificuldades econômicas enfrentadas na atualidade pela União Europeia remetem a uma discussão cada vez mais profunda sobre as políticas regulatórias supra estatais e sobre os efeitos e limites do intervencionismo regulatório, quer seja dos Estados, que seja das Entidades comunitárias, principalmente a partir da consolidação da União Europeia como uma entidade regulatória por excelência¹⁵.

Neste cenário, nota-se com grande clareza as consequências econômicas das normas e decisões emanadas por órgãos supra estatais, atuais responsáveis por grande parte da organização da atividade econômica mundial, a exemplo da Organização Mundial do Comércio, a Organização Internacional do Trabalho, o Banco Central Europeu, o Fundo Monetário Internacional e, inclusive, entidades, à primeira vista alheias aos cenários econômicos, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Organização das Nações Unidas¹⁶.

Outrossim, vale perceber que, novamente, as contendas sobre a regulação econômica verificadas no decorrer dessa nova crise globalizada não aponta para o recuo da regulação ou para um movimento de desregulamentação, mas, ao contrário, se debruça sobre novos modelos e políticas regulatórias, principalmente destinadas a aos próprios Estados soberanos e blocos econômicos, globalizadamente considerados.

E isso é perceptível também na, cada vez mais presente, regulação de áreas externas à economia propriamente dita, mas de extrema interdependência, que influenciam e são consideravelmente influenciadas pela atividade econômica, como meio ambiente, internet, microssistemas jurídicos protetivos dos vulneráveis, como defesa do consumidor, direito do trabalho e estatuto do idoso.

Nota-se ainda, os atuais modelos de auto-regulação, adotados por grupos econômicos, como categorias profissionais e entidades de classe, que,

¹⁵ FERREIRA E. P. & L. S. Moraes (2009), pp.36-37.

¹⁶ PINHEIRO, A. C. & J. Saddi (2005), p.253.

esquivando-se da noção clássica de regulação decorrente da atuação pessoal, seja direta ou indireta, do Poder Público, emana de ajustes comportamentais, normativos ou não, estabelecidos pelos próprios interessados, membros de um determinado grupo econômico.

Os modelos de auto-regulação, podem ser ainda públicos, quando as estruturas de regulação decorrerem, em *ultima ratio*, de delegação ou reconhecimento do Poder Público, através de atos normativos de obediência obrigatória e cunho coercitivo, ou privado, quando as suas estruturas decorrem unicamente dos ajustes dos membros de determinado grupo econômico, auto vinculados de modo voluntário, que estabelecem, dentro dos limites do alvedrio negocial, cuja base normativa é o direito privado, as suas estruturas normativas e fiscalizadoras. Vale consignar, que a auto-regulação pública contem em si algum nível de regulação econômica estatal, pois decorre da atuação do Poder Público que reconhece, organizar ou determina quais as atribuições e limites da atividade auto-reguladora de determinados grupos econômicos.

O que se quer dizer é que as estruturas de regulação estão em constante mudança para se adequar à também mutante realidade socioeconômica de uma sociedade, tendo sido assim ao longo dos últimos séculos e sendo assim hodiernamente. Concordamos, nos termos utilizados por Pinheiro e Saddi, que a regulação, nas sociedades modernas, é evidentemente ubíqua, sendo extremamente difícil encontrar um espaço econômico onde não haja algum nível de regulação pública¹⁷.

2.2. BREVE PANORÂMA DAS TEORIAS DA REGULAÇÃO

Como visto alhures, as diversas fases do capitalismo nas economias desenvolvidas do século XX reclamaram sensível mudança nos modelos de regulação, acompanhadas de um intenso debate teórico sobre a benignidade ou

¹⁷ PINHEIRO, A. C. & J. Saddi (2005), p.254.

não do intervencionismo estatal, sobre a intensidade das intervenções regulatórias, sobre o aprimoramento dos mecanismos e estruturas de regulação e, principalmente a partir da década de setenta, sobre os objetivos e fundamentos da regulação.

Compreender os fundamentos e objetivos da regulação econômica consiste na necessária delimitação do alcance e legitimidade dessa atividade, ou seja, identificar quais os interesses envolvidos, e possivelmente resguardados, pela atividade regulatória estatal e perquirir acerca da legitimidade dos efeitos perseguidos. A economia costuma analisar a regulação, comumente, sob dois aspectos, o normativo, cuja natureza pragmática busca a verificação da eficiência das políticas regulatórias possíveis, ou seja, uma análise teórica da utilidade social, ou sobre o prisma positivo, que se debruça sobre os efeitos da atividade regulatória propriamente dita, se ela serve aos objetivos teoricamente perseguidos.

Tradicionalmente, a literatura econômica aponta, numa análise mais sintética, duas razões principais que justificariam a regulação estatal da economia, uma remete à teoria das “falhas de mercado” e a outra a questões de ordem social, como redistribuição de riquezas e canalização de recursos ao implemento do interesse público. Na primeira, tem-se o Estado regulador como necessário à correção das “falhas de mercado”, assim considerado todo o resultado ineficiente, que gera um custo social ao qual não corresponde um benefício, da livre manifestação dos mercados¹⁸, como *Concorrência imperfeita*, *externalidades*, *informação assimétrica* e *mercados incompletos*. Sob o prisma social a regulação pretende evitar efeitos do mercado contrários ao interesse público, visando dirigi-los à concreção do bem estar social e da equidade¹⁹.

Ocorre que, desde o surgimento da economia enquanto ciência autônoma as teorias regulatórias foram marcadas por bases ideológicas “publicistas”, ou seja, a regulação era tida como um instrumento do Estado benevolente voltado à concreção do bem estar social e do interesse público²⁰.

¹⁸ ARAÚJO, F. (2004), p.80.

¹⁹ FREIRE, M. P. R. V. (2008), p.53.

²⁰ SOARES, J. F. (2007), p.21.

No entanto, a partir década de 70, com o recuo do intervencionismo estatal e com o avanço do neoliberalismo, começam a surgir as teorias céticas quanto ao caráter benevolente da regulação econômica pelo Estado, passando a regulação a ser concebida por alguns estudiosos, principalmente a partir da publicação de Stigler, *The Theory of Economic Regulation* de 1971, como produto da pressão dos grupos de interesse privados, com desígnio de obter vantagens e benefícios individuais e maximizar lucros, surgindo as *teorias do interesse privado*.

Para melhor compreensão, é possível dividir as teorias que se debruçam sobre os fundamentos da regulação econômica em duas afluências, as teorias que a justificam a atuação regulatória sob a ótica do *interesse público*, de cunho normativo, e as teorias que a contemplam sob o enfoque *interesse privado*²¹, uma análise positiva que se debruça sobre os efeitos fáticos da regulação²².

2.2.1. Teorias do Interesse Público

As *teorias do interesse público* sempre estiveram no fulcro da atuação regulatória do Estado, que, benevolente, visa, segundo as proposições publicistas, remediar as falhas de mercado, proporcionando uma alocação eficiente de recursos em prol do bem-estar social. Para as teorias do interesse público o animus do agente regulador é inquestionável, este sempre atua em prol do interesse público, sendo, numa análise normativa, o sucesso ou insucesso da intervenção regulatória consequência da escolha correta das políticas econômicas adotadas pelo Estado interventor²³ e não de suas motivações, que são sempre em prol da coletividade e visando o bem estar social.

Para os entusiastas das teorias do interesse público a idéia do estado interventor está ligada à noção de falhas de mercado, devendo o estado intervir

²¹ FREIRE, M. P. R. V. (2008), p.52.

²² POSNER, R. A. (1974), p.335.

²³ SOARES, J. F. (2007), p.22.

nos mercados quando este, por meio de seu funcionamento espontâneo, não atinge uma alocação de recursos eficiente, um resultado óptimo ou socialmente desejado.

A noção básica, desde Smith, é que concreção dos interesses individuais dos agentes econômicos leva, ou levaria, a realização dos interesses dos cidadãos coletivamente considerados. Ocorre que, comumente a atuação, muitas vezes *oportunistamente*, dos agentes econômicos privados suscita efeitos socialmente indesejados, quer seja pela busca de maximização dos lucros que pode conduzir a uma diferença entre o óptimo privado e óptimo social, com alterações indesejadas nos preços, na oferta e na demanda de bens e serviços, quer seja pela manifestação naturalmente defeituosa dos mercados, com altos custos de transação, externalidades e monopólios naturais.

A própria noção de *falhas de mercado*, quer se considere como um comportamento anômalo ou como inerente à própria natureza deste, abrange diversos sintomas do desvio de conduta, pressupondo que os mercados devam proporcionar uma alocação socialmente ótima de recursos, em conformação com o interesse público e a concreção do bem estar social, que geram um resultado social sub-ótimo²⁴, numa perspectiva social, culminando na necessidade de atuação corretiva pelo estado. A assimetria de informação, os custos de transação, as externalidades, a concorrência imperfeita e os monopólios naturais, são algumas das imperfeições do mercado que geram resultados socialmente indesejados ou ineficientes, como déficit de produção, desequilíbrio nos preços, perdas de incentivo de competitividade e etc., que desviam recursos para alocações improdutivas, culminando em perda de bem-estar social²⁵.

Em outras palavras, por trás de cada arranjo institucional regulatório pode ser discernido uma imperfeição no mercado, que corresponde à justificação

²⁴ FREIRE, M. P. R. V. (2008), pp.52-53.

²⁵ ARAÚJO, F. (2004), p.1020.

para a atuação pública regulatória, assumindo que esta atividade se dá de modo eficiente e sem custo²⁶.

Como referido anteriormente, as teorias do interesse público remetem à noção de bem-estar social, desígnio precípua da atividade regulatória do Estado. Entende-se por bem-estar social a concreção dos benefícios sociais à coletividade, ou seja, a provisão social dos indivíduos coletivamente considerados. Dessa forma, o intervencionismo regulatório estatal lastreia-se na necessidade de corrigir as falhas de mercado, a fim de garantir à sociedade a máxima provisão de benefícios úteis e necessários geradores de bem-estar. Quando se fala em bem-estar social remete-se a temas como taxas de emprego, níveis de saúde, repartição de renda, seguridade social, índices de educação, índices de desenvolvimento humano e etc.

Vale aqui fazer uma separação entre o bem-estar social, ora tratado, e a economia do bem-estar, que embora sejam conceitos que se complementam não se confundem. O bem-estar social é, teoricamente, o fundamento da atuação estatal, quer seja nos mercados, na política ou outros campos da sociedade, nos termos supra referidos. Já a economia do bem-estar é o modelo econômico que visa a concreção daquele objetivo, com a alocação eficiente de recursos e distribuição de renda. Logo o primeiro é o fundamento e objetivo, já o segundo é instrumento de alcance. Embora não constitua o cerne deste ensaio, faz-se necessária breve ilação sobre a noção e teoremas fundamentais da economia do bem-estar, que apontam a necessidade e o modelo da atuação regulatória estatal.

A “economia do bem-estar” se interessa pelo modo como a interação entre as escolhas dos vários agentes econômicos, consumidores, empresas e Estado, afeta o bem-estar da coletividade. Trata-se de uma disciplina de cunho mais filosófico, onde se tenta pacificar temas como eficiência, equidade e justiça, de modo a estabelecer arranjos sociais que maximizem o bem-estar dos indivíduos coletivamente considerados²⁷. A economia do bem-estar possui como

²⁶ POSNER, R. A. (1974), p.336.

²⁷ COOTER, Robert & T. U. (2010), p.60.

sustentáculo principal dois teoremas. O primeiro, cujo corolário é o pressuposto da “mão invisível” de Smith, estabelece que num cenário econômico de concorrência perfeita, com mercados e vendedores suficientes e com os agentes atuando competitivamente, a alocação de recursos será eficiente, culminando num ótimo de Pareto, dispensando, por conseguinte, a atuação regulatória do Estado. O que revela o primeiro teorema do bem-estar é a máxima de Smith de que, num cenário de concorrência perfeita, a busca dos indivíduos pela satisfação de suas preferências individuais leva a concreção dos interesses coletivos.

Já o segundo teorema estabelece que ainda num cenário de concorrência imperfeita, é possível maximizar a eficiência da alocação de recursos pelo próprio mercado, gerando um equilíbrio *paretiano*, com uma adequada alteração das dotações iniciais dos participantes. É o segundo teorema do bem-estar que justifica a atuação regulatória do estado, que deve intervir para gerar uma adequada redistribuição das dotações iniciais dos agentes, para que o mercado competitivo, por si só, conduza a um equilíbrio ótimo de Pareto.

Logo, a intervenção regulatória, pela economia do bem-estar, tenderia a equilibrar os mercados através da redistribuição de renda e alocação eficientes de recursos, para que através da livre concorrência os mercados competitivos alcancem o equilíbrio ótimo, evitando a criação de renda. Renda aqui é entendida como o lucro econômico imotivado, decorrente do funcionamento imperfeito dos mercados, que possibilita ao produtor o estabelecimento de preços acima do custo de oportunidade dos recursos, transferindo riqueza em detrimento do consumidor, haja vista que os mercados equilibrados, produto da concorrência perfeita, conduzem à obtenção pelo produtor de um lucro econômico nulo, suficiente a remunerar os fatores de produção e obter uma taxa de remuneração, anulando, entretanto, a renda, que resultaria em perda de bem-estar²⁸.

A *teoria do interesse público* encontra sua maior crítica na subjetividade e abstração do próprio conceito de interesse público. A concreção do bem-estar

²⁸ SOARES, J. F. (2007), p.58.

social depende da satisfação das preferências individuais coletivamente consideradas. Logo, o processo de agregação das referidas preferências pode gerar diversos modelos de atuação do estado supostamente calcada no interesse público, ficando ao alvedrio subjetivo, muitas vezes egoísta, dos políticos e agentes estatais interventores a construção do conceito de *interesse público* perseguido pela regulação econômica²⁹.

Nesse sentido, Besley aponta que a captura das preferências dos indivíduos coletivamente consideradas, em função da busca do bem-estar social, encontra-se embebida pela comparação interpessoal de utilidade do analista, que, ante a pluralidade de anseios e necessidades dos cidadãos, escolhe um cenário de bem-estar social presumindo, subjetivamente, que corresponde à preferência da sociedade³⁰. A problemática do estabelecimento de um modelo maximizador do bem-estar social encontra-se evidenciada no *Teorema da Impossibilidade de Arrow*, que demonstra as dificuldades na construção de uma função de bem-estar minimamente sólida e desejável³¹.

Posner aponta ainda que causa certa perplexidade perceber que, muito usualmente, as normas regulamentadoras são amplamente apoiadas pelos mercados regulados, ou seja, que os resultados sociais das atividades regulatórias do estado são normalmente desejados pelos regulados. A título de exemplificação, enumera o autor que nos Estados Unidos as ferrovias apoiaram a promulgação do primeiro *Interstate Commerce Act*, em 1887, política regulatória projetada para evitar que as estradas de ferro praticassem discriminação de preços, prática que estava culminando na erosão dos cartéis das ferrovias e causando prejuízo às empresas. Vale ressaltar que reconhece o autor que, por si só, tal intuição não é suficiente ao descrédito das teorias publicistas, embora cause alguma inquietude³².

Força é convir que existem outras deficiências nas teorias publicistas, como os custos da atividade regulatória do Estado, a falta de informação para o

²⁹ SOARES, J. F. (2007), p.22.

³⁰ BESLEY, T. (2003), p.606.

³¹ COOTER, Robert & T. U. (2010), p.64.

³² POSNER, R. A. (1974), p.337.

estabelecimento de medidas regulatórias eficientes corretivas de falhas de mercados e etc³³.

Note-se que, como referido, as teorias de regulação do interesse público visam corrigir falhas de mercado, estabelecendo um nível óptimo de externalidades, amenizando os custos de transação e evitando os monopólios naturais, com o desígnio de garantir que os mercados, livres dessas anomalias, atinjam um equilíbrio de demanda, oferta e preços, proporcionando uma alocação eficiente de recursos.

Entretanto, empiricamente não se verificou a eficiência desse modelo de atuação regulatória do Estado, o que também contribui para a descrença nas teorias do interesse público. As taxas e impostos *pigouvianas* aplicadas sobre os causadores, além de não estabelecerem um nível óptimo de externalidades, acarretam um custo social muitas vezes mais elevado do que soluções de mercado, com demonstra Coase (1960). Outrossim, num cenário real de custos de transação elevadíssimos dificilmente o Estado consegue estabelecer uma alocação de direitos de propriedade eficiente para contornar os problemas de externalidades e amenizar os custos de transação. É neste sentido que a possível incapacidade do Estado em estabelecer políticas regulatórias eficientes e aptas a correção das falhas de mercado conspurca os fundamentos das *teorias de interesse público*³⁴.

2.2.2. Teorias do Interesse Privado

A partir da década de 50 começam a surgir entre os economistas vários trabalhos críticos à atuação benevolente do Estado, dentre os quais vale ser ressaltada a Escola da *Public Choice* (Escolha Pública), embora alguns estudiosos remetam a sua origem ao século XVIII e XIX, com os trabalhos do

³³ POSNER, R. A. (1974), 335-341.

³⁴ SOARES, J. F. (2007), p. 73.

francês Marquês de Condorcet (Marie Jean Antoine de Caritat), sobre o paradoxo do voto, e do inglês Lewis Carroll (Charles Lutwidge Dodgson)³⁵.

Mas é mesmo a partir da década de 50 que o “programa de investigação” da *Public Choice*, bem como os trabalhos sobre a “Escolha Social”, teorias que, embora se complementem, costumam ser estudadas como movimentos distintos, com Duncan Black, James Buchanan e Gordon Tullock, Mancur Olson, Kenneth Arrow, Anthony Downs e William Riker³⁶, começam a assumir um importante corpo teórico crítico à atuação do Estado e a economia do bem-estar social, apontando as *Falhas de Governo*, sobre a perspectiva de que as decisões políticas, em quaisquer domínios, estão sujeitas a ingerências de diversos interesses, próprio do agente público e de entidades públicas e privadas, como partidos políticos, grupos de interesse, o poder executivo, o poder judiciário, os cidadãos, etc. Aliado a este fato, a limitação temporal, porquanto periodicamente submetido o agente político ao sufrágio popular, resulta em políticas imediatistas, alicerçadas em um cenário econômico e social limitado, gerando, comumente, políticas públicas ineficientes e destinadas a satisfação de interesses particulares ou de grupos específicos.

É lastreada nessa quebra de paradigma da atuação do Estado e dos agentes públicos, que, a partir da década de 70, alguns economistas começam a formular uma revisão teórica sobre a regulação econômica, não só no que concerne a modelos, estruturas e limites da regulação pública da economia, mas sobre o próprio fundamento da regulação, deslocando o cerne do intervencionismo estatal das *falhas de mercado* para as vicissitudes das *falhas de governo*.

Dentre as teorias da regulação que remetem à satisfação dos interesses privados, Posner difere a “teoria da captura”, que para o autor carece de fundamentação teórica, aproximando-se de uma hipótese, diga-se de passagem, lacunosa, e não de uma teoria, derivada da ciência política, segundo a qual a atividade regulatória é capturada pela indústria regulada, quer seja pelo domínio

³⁵ PEREIRA, P. T. (1997), p.420.

³⁶ PEREIRA, P. T. (1997), p.420.

das agências reguladoras, quer seja pela influência no processo legislativo. Por outro lado, há a abordagem que o autor denomina de “teoria econômica da regulação”, proposta por Stigler em um artigo precursor³⁷, que, melhorando os conceitos abordados na teoria da captura, como a própria expressão “captura”, remete a existência de um mercado de regulação, com oferta e demanda. Neste contexto, a regulação é vista como um bem maximizador de interesses individuais de grupos específicos, suscetível de apropriação num “mercado”, aproximando-se, sob esta ótica, das ideias políticas da *Public Choice* e de outras escolas econômicas, de que a regulação serve aos interesses das indústrias reguladas. Ou seja, para Posner, a primeira teria uma perspectiva meramente política, frágil e lacunosa, e a segunda numa perspectiva econômica, alicerçada nos conceitos teóricos da economia, com maior embasamento e evidências empíricas³⁸.

Como referido por Posner, atribui-se a Stigler (1971), com a publicação do artigo *The Theory of Economic Regulation*, a inauguração sólida desse processo de quebra paradigmática dos fundamentos da regulação, posteriormente seguido por Peltzman (1976), com o artigo *Toward a More General Theory of Regulation*, entre outros, movimento que passou a ser denominado de a *teoria da regulação da Escola de Chicago*. Numa análise perfunctória, a teoria de Stigler (1971) alicerçava-se na idéia de que as políticas regulatórias eram obtidas pelos diversos grupos de interesse e em prol desses, ou seja, a regulação é fruto da demanda dos próprios regulados, em um modelo de mercado, onde competem os vários grupos de interesse. Isto porque, a premissa básica era de que o poder coercitivo do Estado poderia ser usado para atribuir benefícios significativos a indivíduos ou grupos específicos³⁹.

Pois bem. Na trilha do trabalho de Stigler (1971) e da Escola de Chicago, o que dizem as *teorias do interesse privado* é que a atuação regulatória do Estado é produto dos interesses dos regulados e do próprio agente regulador, que é maximizador de seus interesses individuais, sendo a regulação um “bem” oferecido no mercado como qualquer outro, procurado pelos diversos grupos de

³⁷ STIGLER, G. J. (1971).

³⁸ POSNER, R. A. (1974), pp.341-344.

³⁹ POSNER, R. A. (1974), p.344.

interesse e ofertado pelos agentes políticos. Em outras palavras, fundamentalmente, o poder coercitivo de Estado é o objeto da demanda regulatória, já que passível de atribuir benefícios e lucros àqueles que possam controlá-lo. Desfaz-se aqui o manto do Estado benevolente, atuante em prol dos interesses públicos e do bem-estar social.

Ora, a regulação é, para estes, indubitavelmente um instrumento de redistribuição de renda, logo um bem econômico suscetível de demanda e oferta, suscetível de aquisição a algum custo. O interesse dos regulados é, em suma, obter vantagens e benefícios que não teriam num cenário de livre concorrência ou que obteriam mediante um custo mais elevado, maximizando, assim, seus lucros e rendimentos. São diversas as políticas regulatórias que geram benefícios aos diversos grupos que atuam num mercado, como subsídios, controle de preços, políticas de restrição de entrada de novas empresas no setor, monopólios. Por conseguinte, diante dos benefícios que a regulação pública pode gerar aos agentes econômicos regulados, verificasse uma demanda por políticas regulatórias, tentando os diversos grupos de interesse obter para si medidas que beneficie seus membros e maximize seus lucros.

Por outro lado, os agentes reguladores, aqueles que possuem a competência para estabelecer políticas regulatórias, enquanto indivíduos maximizadores de seus interesses individuais, oferecem a regulação econômica de modo a obter, dos vários grupos de interesse, vantagens necessárias à satisfação de suas necessidades, como apoio político, voto e financiamento de campanha.

Stigler assevera ainda que as grandes indústrias, aqui entendidas como empresas de grande porte atuantes num determinado segmento, possuem maiores condições de influenciar a atividade regulatória, capturando o regulador em busca de renda, transferida em detrimento do consumidor. Isto porque, em suma, tratar-se-ia de um grupo mais compacto e homogêneo, cujos benefícios, individualmente considerados, obtidos com a captura do regulador são muito superiores aos custos de organização, que são significativamente menores quanto menor for o grupo, culminando, numa perspectiva individualista, em incentivo aos agentes econômicos pertencentes a estes grupos a investirem na

atividade de captura do regulador. O mesmo não se verifica em grandes grupos, como seria o dos consumidores, haja vista que os custos de organização são muito elevados, em face dos benefícios, individualmente considerados, a serem obtidos, que são parcelados por todos os membros do grupo, ou seja, os benefícios obtidos pelos membros de grupos grandes tendem a ser menores que os custos que este incorre para ajudar na aquisição da regulação.

Por estes motivos, a teoria econômica da regulação evidencia que comumente a atuação pública regulatória, muitas vezes capturada, tende a beneficiar a indústria regulada, muitas vezes em detrimento do consumidor.

Stigler⁴⁰ aponta quatro modelos de benefícios políticos óbvios que os setores econômicos podem obter do Estado. Os mais evidentes são os subsídios em dinheiro, apontando o autor o grande potencial do setor da educação em obter esse tipo de benefício. Entretanto, ressalva que normalmente os mercados não utilizam recursos para obter este tipo de benefício, pois os subsídios em dinheiro tendem a ser divididos por cada vez mais concorrentes daquele setor, tendendo a redução significativa dos benefícios aos integrantes do setor individualmente considerados.

O segundo modelo de política regulatória estatal normalmente procurada pelas indústrias é o controle de entrada de novos competidores num mercado específico. Nesta seara, as políticas públicas regulatórias podem ser destinadas a dificultar diretamente a entrada de novos rivais, como, por exemplo, indeferimento de pedidos de licenças ou dificultando a concessões, nos mercados cuja entrada de novos competidores é sujeita à permissão estatal. Outras formas de atuação do Poder Público, apontadas por Stigler, destinadas ao controle de entrada de novos competidores nos mercados são as políticas regulatórias destinada a retardar a taxa de crescimentos de novas empresas e as taxas de proteção.

A terceira estrutura de política regulatória apontada pelo autor que beneficia os integrantes de um determinado mercado é aquela que afeta os

⁴⁰ STIGLER, G. J. (1971), pp.4-6.

substitutos e os complementos, ou seja, suprimir ou diminuir o mercado dos substitutos e fomentar o dos complementos.

O quarto modelo de políticas públicas regulatórias habitualmente procuradas pelas indústrias é a de fixação de preços. A fixação de preços nos mercados regulados por organismos com poderes coercitivos garante aos seus integrantes o alcance de retornos superior aos adquiridos nos mercados competitivos, principalmente em se tratando de setores regulados onde o número de empresas é grande, o que dificulta a fixação dos preços quando não há ingerência do poder público.

Stigler (1971) demonstra ainda que a regulação é fruto da interação entre todos integrantes de um determinado grupo de interesse, ou seja, todos os agentes atuantes num determinado mercado, e ainda entres os diversos grupos de interesse, porquanto, num mercado complexo, as políticas públicas regulatórias que beneficiam uma indústria pode gerar prejuízos à outra.

As *teorias do interesse privado* atuam nessas bases para demonstrar que, sendo a regulação um “bem” rentável para os regulados e para as autoridades reguladoras, o processo político de produção de medidas regulatórias está submetido às ingerências dos diversos grupos de interesse, políticos, empresas e consumidores, que atuam visando maximizar seus a satisfação de seus interesses individuais, resultando, dessas “falhas de governo”, regulamentos adquiridos pelas indústrias e em prol destas, com alocação ineficiente de recursos em atividades improdutivas, transferindo renda da coletividade para os mercados regulados.

Vale ressaltar que, no “mercado político de regulação”, o embate não se dá somente entre produtores e consumidores, mas os diversos mercados produtores, como as indústrias de substitutos, por exemplo, também competem pelos benefícios das políticas regulatórias, vez que, se afastando da ideia de eficiência *paretiana*, a transferência de renda para um grupo produtor sempre se dá em detrimento de outro, quer seja consumidor ou mesmo produtores de mercados interdependentes.

As teorias de interesse privado da regulação também apresentam algumas incoerências e suscitam dúvidas que demonstram alguma incompletude. Algumas críticas no que concerne à falta de originalidade, conquanto a noção de redistribuição de renda já está implícita nas teorias públicas, divergindo, em suma, apenas quanto aos destinatários. As dificuldades de revelar, *à priori*, quais seriam os grupos a serem beneficiados com determinadas políticas regulatórias. A simplicidade do modelo de intervenção e influência dos grupos de interesse demandantes de políticas regulatórias, no que concerne à complexidade da problemática das tomadas de decisões políticas, como desenvolve a teoria da escolha pública. Ainda, a percepção de que a regulação capturada transfere renda do consumidor para a indústria não parece se adequar às tendências regulatórias reducionistas verificadas a partir da década de 80⁴¹.

Enfim, as teorias do interesse privado também estão sujeitas a consistentes críticas, muito embora, traga como grande colaboração teórica a percepção dos incentivos e influências que permeiam o comportamento dos agentes reguladores e dos regulados e dos efeitos destas políticas regulatórias nos mercados.

2.3. O CONCEITO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA EMPREGADO

Assim como as teorias, estruturas e modelos, o conceito de regulação econômica também é alvo de grande divergência doutrinária, principalmente quanto ao seu alcance, ou seja, se abarca todo tipo de intervencionismo estatal na economia ou não. Como visto, a intervenção do Estado na economia pode assumir várias formas, pode se dar através da atuação direta nos mercados privados, com a produção pública de bens e a prestação direta de serviços, ou pode se dar através da direção e regulação dos comportamentos dos agentes

⁴¹ FREIRE, M. P. R. V. (2008), pp.82-84.

econômicos privados, dirigindo a economia, sem, no entanto, atuar diretamente nela.

Neste contexto, identificam-se com alguma clareza duas definições de regulação econômica. Em um primeiro sentido, mais amplo, diz-se que regulação é toda atividade do Estado que intervenha na economia, quer seja de forma direta, com a prestação pública de serviços e produção de bens nos mercados privados, ou indireta, através de regras destinadas a influenciar e conduzir as empresas privadas e os mercados, dirigindo a economia. Menos amplo, o segundo sentido de regulação econômica, mais sedimentado na Doutrina e que parece mais razoável, logo ao qual nos perfilhamos, restringe o conceito a toda atividade do Estado destinada a controlar, dirigir e influenciar o comportamento dos agentes, conduzindo a economia, sem, no entanto, abarcar a participação direta do Estado na atividade empresarial.

A doutrina aponta ainda outras duas definições de regulação econômica. Há uma ainda mais restrita, segundo a qual regulação econômica seria somente a direção normativa da atividade economia privada, ou seja, só aquela instrumentalizada em leis e atos normativos, desconsiderando outras atividades da regulação pública da economia, como o implemento administrativo das normas. Alguma doutrina americana, por exemplo, defini a regulação como toda atividade do Estado destinada ao controle das atividades das empresas privadas prestadoras de serviços públicos essenciais, como transporte, energia e comunicações⁴².

Cumprе ressaltar que nem toda participação do Estado na economia há de ser considerada regulatória, haja vista que, dos inúmeros modelos de intervenção pública na economia, alguns não visam, nem acabam por, condicionar o comportamento dos agentes econômicos privados, inclusive quando atua diretamente na produção pública de bens e prestação de serviços no mercado⁴³. Vale notar, que ocasionalmente a atividade estatal empresarial

⁴² MOREIRA, V. (1997), p.35.

⁴³ MOREIRA, V. (1997), p.38.

tem fins reguladores, o que não significa dizer que se trata de uma atividade regulatória no sentido proposto.

Na verdade, verificasse no desenvolvimento da regulação econômica uma relação inversa entre a atividade regulatória e a atividade empresarial do Estado. Nota-se que quanto maior a atividade empresarial pública, aquela em que o Estado atua diretamente na economia, menor a atividade regulatória, já que a atuação pública, por si só, já visa conduzir um determinado mercado aos fins sociais almejados. Ao contrário, quando os mercados estão abertos à iniciativa privada, carece de uma maior regulação pública para evitar os efeitos socialmente indesejados, que resultam em perda de bem-estar social⁴⁴.

Com efeito, essa relação de inversa proporcionalidade entre a atuação direta do Estado na economia e a regulação econômica se mostrou evidente nos movimentos de privatização das empresas públicas, em sua maioria monopolistas, e de liberalização dos mercados antes sob monopólio público a partir da década de 80. Os referidos mercados, quando abertos à concorrência privada, passaram a contar com significativa ingerência regulatória do Estado, principalmente os setores de serviços essenciais, como infraestrutura, energia e serviços públicos.

Feitos os esclarecimentos prévios necessários, pode-se estabelecer a conceituação proposta de regulação econômica. Ante os diversos conceitos facilmente encontrados na doutrina especializada, nos perfilhamos aos que entendem consistir na atuação indireta do Estado na economia, através de medidas legislativas, administrativas e convencionadas, condicionando ou influenciando o comportamento dos agentes econômicos, públicos e privados, guiando os mercados a um funcionamento equilibrado, a fim de evitar efeitos socialmente indesejados e visando à concreção dos objetivos sociais e econômicos almejados⁴⁵.

Do conceito de regulação econômica acima proposto pode se extrair as principais características da atividade pública reguladora. A primeira, já tratada

⁴⁴ MOREIRA, V. (1997), p.38.

⁴⁵ SANTOS, A. C., M. E. G. & M. M. L. M. (2004), p.207.

linhas atrás, concerne ao modo de atuação, sendo a regulação uma intervenção indireta do Estado, ou seja, ele condiciona o comportamento dos agentes econômicos, guiando o mercado, sem, no entanto, atuar diretamente neste. A regulação pressupõe um dirigismo externo, o Estado atua através de incentivos, restrições, controle de preços, entre outras medidas, induzindo uma alteração no comportamento dos agentes econômicos, diferente daquele que teriam num mercado “livre”.

Outro atributo da regulação diz respeito ao elemento volitivo, ou seja, a regulação econômica alicerça a atuação do Estado na necessidade de guiar a economia a um determinado objetivo estabelecido pelo poder público, este que não seria obtido, ou seria a um custo maior, sem a intervenção pública. Assim, a intervenção reguladora tem sempre um objetivo, quer seja garantir a livre concorrência, quer seja fomentar a produção de um bem ou fornecimento de um serviço. Como visto anteriormente, a finalidade da intervenção reguladora do Estado consiste num dos grandes debates doutrinários sobre o tema, ou seja, se a regulação da economia visa corrigir ou mitigar as “falhas de mercado”, em prol do interesse público e da maximização do bem-estar social, ou se é produto da captura dos agentes econômicos regulados e visa à maximização da satisfação dos interesses individuais destes grupos⁴⁶.

Embora as referidas discussões teóricas sobre os fundamentos da regulação pública da economia, força é convir que a maioria da Doutrina alicerça a legitimação da intervenção regulatória do Estado na persecução do interesse público, com uma alocação eficiente de recursos, uma correta distribuição de renda, visando maximizar o bem-estar social e resguardar os vários âmbitos da sociedade atingidos pela atividade econômica dos efeitos socialmente indesejadas dos mercados.

Outro ponto que merece destaque e que ocasionalmente é esquecido pela doutrina, corresponde à necessidade de internalizar no conceito de regulação econômica não só o corpo jurídico, assim considerado tão somente o conjunto de atos revestidos de forma normativa, destinado ao condicionamento

⁴⁶ FREIRE, M. P. R. V. (2008), p.21.

da economia, mas também os atos administrativos e convencionados que implementam às normas jurídicas. A instrumentalização das políticas públicas regulatórias pode se dar de várias maneiras, revestidas de juridicidade, através de leis e atos normativos, através de atos administrativos, como contratos públicos, concessões e permissões ou ainda outras medidas convencionadas entre os Entes Públicos e os mercados privados, como medidas de fixação de preços, acordos de concertação e outros⁴⁷. Logo, parece mais acertado o conceito de regulação econômica que abarque todos os atos emanados do Estado que condicionem o comportamento dos agentes econômicos, embora se admita que, em sua maioria, as manifestações reguladoras do Estado tenham como sustentáculo uma norma jurídica, seja Lei ou Regulamento.

Enfim, vale ressaltar que a regulação econômica não se destina a alterar somente o comportamento dos agentes econômicos privados, a atividade pública empresarial também está sujeita às políticas regulatórias do Estado. Deste modo, o conceito de regulação pública da economia deve alcançar as empresas públicas, aqui consideradas em sentido amplo, que atuam nos mercados concorrenciais frente os agentes econômicos privados.

Traçados os conceitos e atributos da regulação econômica propostos neste ensaio, cumpre-se verificar que a atividade reguladora do Estado se consubstancia em três planos de atividade: num primeiro nível está o estabelecimento e a aprovação das normas, sejam elas leis, atos de normativos, portarias, regulamentos, etc.; num segundo patamar está o implemento das referidas normas, através das concessões, permissões, contratos administrativos, etc.; em terceiro, cumpre ao Estado regulador fiscalizar o cumprimento das normas reguladoras e a punição dos agentes econômicos infratores⁴⁸.

⁴⁷ MOREIRA, V. (1997), p.36 e SANTOS, A. C., M. E. G. & M. M. L. M. (2004), p.208.

⁴⁸ MOREIRA, V. (1997), p.37.

2.4. CATEGORIZAÇÕES E MODELOS DE REGULAÇÃO ECONÔMICA

A doutrina costuma fixar algumas categorias ou modelos de regulação econômica, estabelecendo distinções quanto ao âmbito, quanto ao objeto, quanto à forma, quanto aos instrumentos, quanto à intensidade, etc., fazendo-se necessário uma análise perfunctória sobre alguns dos principais critérios de distinção da atuação reguladora do Estado.

Embora os inúmeros critérios de distinção entre os vários modelos de regulação, de bom alvitre evidenciar as distinções entre *regulação social* e *regulação econômica em sentido estrito*; entre *regulação estrutural* e *comportamental*; entre *regulação por incentivos* e *por diretivas*; entre a regulação que visa proteger o próprio mercado regulado e as que pretendem salvaguardar outros agentes ou mercados externos, assim considerados os não submetidos à determinada norma reguladora; e entre a regulação comando e a regulação flexível.

2.4.1. Regulação Econômica *Stricto Sensu* e Regulação Social

Uma das primeiras categorizações que a doutrina costuma fazer diz respeito ao objeto da regulação, distinguindo a *regulação social* da *regulação econômica stricto sensu*. Na primeira, a regulação incide sobre áreas externas à economia propriamente dita, como meio ambiente, condições de trabalho, defesa do consumidor e outras áreas de interesses sociais que influenciam, e/ou são influenciadas, o comportamento dos agentes econômicos, sem, no entanto, destinar-se aos mercados.

Já a *regulação econômica em sentido estrito* visa a coordenação e conformação dos mercados propriamente ditos e do comportamento dos

agentes econômicos, públicos e privados. As políticas regulatórias desse modelo inserem-se nos próprios mercados, fixando preços, restringindo a entrada de novos rivais, definindo a quantidade e especificação da produção de bens e prestação de serviços.

Com efeito, a *regulação social* tem finalidades externas ao funcionamento do próprio mercado, evitando os efeitos socialmente indesejados da economia em outras áreas da sociedade, como meio ambiente, saúde e consumidores. Já a *regulação econômica stricto sensu* objetiva conduzir os próprios mercados, como os sistemas financeiros, os setores de energia e serviços essenciais, buscando o funcionamento equilibrado dos próprios setores da economia regulados.

Aqui, vale esclarecer que a *regulação social*, embora se destine precipuamente a setores externos à economia propriamente dita, não há de ser considerada alheia à economia, mas, ao contrário, almeja regular ambientes que são largamente influenciados ou que influenciam a economia, sendo, em *ultima ratio*, uma forma de contornar os efeitos socialmente indesejados dos mercados “livres”, assim como a regulação econômica propriamente dita. Nesse sentido, vale consignar que a distinção entre regulação econômica em sentido estrito e regulação social não é uníssona, havendo quem defenda o caráter prejudicial desta categorização, pelo possível confronto entre os valores sociais emanados da regulação social e das máximas de natureza econômica nas quais se alicerça a regulação da economia propriamente dita, que podem conduzir a intervenções equivocados no mercado⁴⁹.

2.4.2. Regulação Estrutural e Regulação Comportamental

Outra distinção costumeiramente feita pela doutrina diz respeito à *regulação estrutural* e a *regulação comportamental*. Entende-se por *regulação*

⁴⁹ FERREIRA E. P. & L. S. Moraes (2009), pp.24.

estrutural o conjunto de medidas reguladoras destinadas a, como refere a própria nomenclatura, compor o arcabouço de determinados setores da economia. A *regulação estrutural* visa controlar a “livre iniciativa econômica”, quer seja mitigando ou alargando o exercício de determinada atividade econômica, controlando a entrada e saída de agentes, estabelecendo requisitos e qualificações para o exercício de atividades profissionais e licenças para atuação empresarial num dado mercado, delimitando a localização e o modo de funcionamento de estabelecimentos industriais e comerciais.

Há autores que apreendem nesta categoria de regulação, denominada pela doutrina tradicional de *polícia econômica*, dois tipos de medidas regulatórias: as de caráter preventivo e repressivo. A primeira seriam as medidas acima explicitadas, de caráter preventivo, controlando ou restringindo a “livre iniciativa” dos agentes econômicos. Já a segunda, seriam as medidas destinadas à fiscalização e repressão dos comportamentos em desacordo com as normas reguladoras⁵⁰.

A *regulação comportamental*, por outro lado, é o conjunto de medidas destinadas a conduzir o comportamento dos agentes econômicos, influenciando na tomada de decisões mercadológicas dos indivíduos e empresas. Através da *regulação comportamental* o Estado regulador induz os agentes econômicos a adotarem um comportamento almejado, utilizando-se de restrições, incentivos, controle de preços e de quantidades produzidas⁵¹, etc. Neste modelo de regulação, o Estado conduz o agente econômico a adotar um comportamento influenciando na tomada de decisões.

Note-se que, enquanto na *regulação estrutural* o poder público impõe um dever aos agentes econômicos, uma imposição legal, na *regulação comportamental* o Estado estabelece um ônus aos participantes, sendo facultado aos agentes a adoção do comportamento almejado pelo Poder Público⁵².

⁵⁰ SANTOS, A. C., M. E. G. & M. M. L. M. (2004), p.210.

⁵¹ FREIRE, M. P. R. V. (2008), p.26.

⁵² SANTOS, A. C., M. E. G. & M. M. L. M. (2004), pp.210-2011.

2.4.3. Regulação por Diretivas e por Incentivos

Outra categorização que merece tratamento, diz respeito ao modo de atuação reguladora do Estado, podendo-se distinguir, neste aspecto, a *regulação por diretivas* e a *regulação por incentivos*. O primeiro modelo agrega um conjunto de medidas que dirigem e condicionam a conduta dos agentes econômicos, através instruções diretas, instrumentalizadas em normas de conduta. Neste modelo percebe-se uma orientação direta do Estado ao agente atuante num determinado mercado para que adote uma conduta almejada pelo Poder Público.

A *regulação por incentivos*, por outro lado, consiste numa atuação reguladora do estado que visa alterar a percepção do agente econômico com relação às suas possibilidades de escolha. Neste sentido, a atuação reguladora estatal visa conduzir as condutas das empresas, públicas ou privadas, tornando determinadas alternativas mais benéficas para os agentes econômicos do que outras⁵³. Este modelo de regulação econômica alicerça-se na noção de que os agentes econômicos são racionais e maximizadores de seus interesses próprios, tendendo a escolher as alternativas que lhe são, neste sentido, mais benéficas, logo o Poder Público atua tornando determinadas possibilidades mais atrativas induzindo o agente a adotá-la.

2.4.4. Regulação Controle e Regulação Flexível

Outro critério de classificação da atividade reguladora do Estado concerne à intensidade da regulação. Força é convir que, neste sentido, não há dois modelos estáticos de regulação, um intenso e um fraco, mas, ao contrário,

⁵³ FREIRE, M. P. R. V. (2008), p.26.

no que concerne ao grau de regulação os modelos regulatórios percorrem um *iter* contínuo de uma forma fraca de intervenção regulatória para uma forte, podendo assumir várias intensidades⁵⁴. Entretanto, para melhor compreensão, preferível distinguir dois graus básicos de intervenção pública reguladora, a *regulação controle* e a *regulação flexível*.

A *regulação controle* consubstancia-se no estabelecimento de normas de conduta objetivas e precisas, dotadas de ampla abrangência e de cumprimento obrigatório, controlando o Estado coercitivamente o comportamento dos agentes econômicos de um determinado mercado. Trata-se de um alto grau de intervenção reguladora estatal, com grande dirigismo do comportamento dos mercados, devido à natureza e interesse público que jaz em determinados setores econômicos.

Por outro lado, a *regulação flexível* consiste em regras provenientes da coparticipação dos regulados no estabelecimento das políticas regulatórias, devido a necessidade de obtenção de informação pelo Estado, culminando num modelo de regulação negociada, com leves e consentidas ingerências nos mercados regulados. Sendo este um modelo de regulação participativa, com grande ativismo dos agentes econômicos, tende a ser objeto de captura pelos regulados, que buscam obter políticas regulatórias que maximizem seus interesses individuais ou de grupos, ensejando um modelo de regulação mais transparente e que permita maior controle pela sociedade⁵⁵.

Vital Moreira estabelece um modelo de distinção tripartido entre regulação fraca, média e forte⁵⁶, o que nos parece desnecessário, porquanto, como dito linhas atrás e como o próprio autor esclarece, há um contínuo entre os dois expoentes de regulação, podendo, dentro destes limites, a atuação reguladora do Estado assumir diversas intensidades.

⁵⁴ MOREIRA, V. (1997), p.41.

⁵⁵ FREIRE, M. P. R. V. (2008), pp.26-27.

⁵⁶ MOREIRA, V. (1997), pp.40-41.

CAPÍTULO III – A INFORMAÇÃO IMPERFEITA E OS MERCADOS

3. A PROBLEMÁTICA DA INFORMAÇÃO IMPERFEITA NOS MERCADOS

Como referido linhas atrás, a lógica *smithiana* de funcionamento dos mercados⁵⁷ dificilmente se verifica de modo empírico, há vista que o cenário utópico de concorrência perfeita, onde os indivíduos na busca pela maximização de seus interesses individuais conduzem ao progresso coletivo, se esbarra em obstáculos à eficiência e equilíbrio decorrentes da própria natureza defeituosa dos mercados.

Dentre esses obstáculos, comumente denominados de “falhas de mercado”, muito se têm debruçado sobre as “assimetrias informativas” ou “informações imperfeitas”, tendo, inclusive, dividido, em 2001, o Prêmio Nobel de Economia⁵⁸ George Arthur Akerlof, Michael Spence e Joseph E. Stiglitz, pelas contribuições que seus estudos deram à Economia da Informação, a partir da análise de mercados com informação assimétrica. São esses alguns dos principais autores que conduziram a uma significativa alteração do paradigma de abrangência, importância, distribuição e custo da informação nos mercados, identificando alguns dos problemas decorrentes das informações imperfeitas e demonstrando que a menor quantidade de imperfeição informativa pode surtir efeitos significativos na natureza do equilíbrio econômico⁵⁹.

Com efeito, desde o século passado, a dogmática econômica tradicional fundou-se na falsa premissa de que os mercados gozavam de informações perfeitas, ou seja, que estas se revestiam de generalidade, acessibilidade e gratuidade, alicerçando de modo eficiente o comportamento racional dos

⁵⁷ SMITH, A. (1999), pp. 758-760.

⁵⁸ A bem da verdade, embora comumente se use o termo Prêmio Nobel de Economia, a congratulação em comento é oficialmente denominada **Prêmio Sveriges Riksbank de Ciências Económicas em Memória de Alfred Nobel**, sendo concedido pelo *Sveriges Riksbank*, o Banco Central da Suécia, e não pela Fundação Nobel, pelo que a nomenclatura usada normalmente decorre da menção à Alfred Nobel constante no título do Prêmio.

⁵⁹ STIGLITZ, J. E. (2002), p.461.

agentes econômicos⁶⁰. Stigler, por exemplo, embora exaltasse a importância da informação e seus custos nos mercados concorrenciais, considerava que, uma vez internalizados os custos de obtenção da informação, os resultados decorrentes da análise econômica tradicional, manter-se-iam válidos⁶¹. Ou seja, tratar-se-ia de um custo de transação e ou produção, como outros, a ser operacionalizado⁶².

Um dos primeiros economistas a trazer a informação para o cerne dos debates econômicos foi Friedrich A. Hayek, numa série de ensaios, publicados entre as décadas de 30 e 40, principalmente nos artigos *Economics and Knowledge*, publicado inicialmente em 1936, e *Individualism: True and False*, publicado em 1945, reunidos no livro *individualism and Economic Order*⁶³, publicado em 1948, demonstrando como o conhecimento influi no individualismo racionalista, ou seja, desconstituindo a máxima do conhecimento objetivo e totalizante que alicerçava o individualismo metodológico das análises econômicas tradicionais. Em suma, reconhecia Hayek que o conhecimento é subjetivo e fracionado, possuindo cada indivíduo uma pequena fração de informações, decorrentes do contexto social no qual está inserido, sendo este fator comportamental determinante, infligindo a sua autonomia, racionalidade e a própria noção de individualismo⁶⁴.

Certo é que a dogmática econômica tradicional já denunciava, de modo incipiente é verdade, serem os mercados dotados de informações imperfeitas, entretanto tratar-se-ia, para estes, de um fator pouco consequencial, sendo os modelos econômicos de mercados caracterizados por informações imperfeitas, em regra, semelhantes àqueles que gozavam de informações perfeitas, ou seja, as características da informação não afetariam substancialmente um determinado mercado⁶⁵. A nova economia da informação procura, através da desconstrução de modelos econômicos que se alicerçavam no pressuposto da informação perfeita, demonstrar que os mercados são caracterizados por um

⁶⁰ STIGLITZ, J. E. (2002), p. 461, e ARAÚJO, Fernando (2004), p. 717.

⁶¹ STIGLER, G. J. (1961), pp. 213-225.

⁶² STIGLITZ, J. E. (2002), p. 462.

⁶³ HAYEK, F. A. (1948).

⁶⁴ PAULANI, L. M. (1996), pp. 113-121.

⁶⁵ STIGLITZ, J. E. (2002), p. 461.

amplo grau de assimetria informativa e que essas estão no cerne de alguns dos principais desequilíbrios.

Hoje, é unânime que os mercados estão repletos de informações assimétricas que limitam a racionalidade e interferem no comportamento dos agentes econômicos. A incompletude informativa afeta os vários seguimentos econômicos, influenciando a qualidade e preço dos bens transacionados, a capacidade e produtividade do trabalhador, as atividades de investimentos e projetos empresariais, etc., sendo potencialmente responsável por uma gama de desequilíbrios e ineficiências.

Uma das primeiras noções que se adquire ao debruçar-se sobre as assimetrias informativas dos mercados, diz respeito à percepção de tratar-se de um fator limitador da racionalidade do agente econômico. O indivíduo decide racionalmente em consonância com o conteúdo informativo que disponha. Em outras palavras, o grau informativo vai determinar a tomada de decisão do indivíduo. Esta premissa, embora pareça inicialmente incipiente, é, por si só, bastante esclarecedora. Aí reside a explicação racional de escolhas muitas vezes moralmente insustentáveis, mas externadas de modo eficiente, com base em um conteúdo informativo disponível e cujo complemento não é economicamente atrativo.

Com efeito, o ato decisório requer um conteúdo informativo, que pode ser complementado com a aquisição de novas informações ou não. Trata-se da ponderação do agente econômico entre as expectativas dos ganhos a serem obtidos com a complementação do conjunto de informações que possui e os custos para adquirir esse novo discurso informativo. Neste sentido, comumente, os agentes econômicos exercem escolhas discriminatórias fulcrados em preconceitos, decorrentes de um conteúdo informativo imperfeito já internalizado, cujos ganhos potencialmente alcançados com a aquisição de novas informações seriam inferiores aos custos incorridos para a obtenção das informações aptas a extirpar esta deficiência conceitual, não sendo, portanto, atrativo o incremento destes custos. Tratar-se-ia de um comportamento

evidentemente racional e eficiente, muito embora, em algumas oportunidades moralmente condenáveis⁶⁶.

Mais comum do que se imagina, este comportamento é facilmente verificado no mercado de trabalho, por exemplo, quando um empregador decide contratar trabalhadores apenas de uma determinada etnia ou provenientes de uma determinada universidade, porque tem conhecimento que aqueles profissionais possuem um padrão qualitativo menos elástico. Logo, com base no conteúdo informativo que possui e dados os altos custos para a obtenção de informações detalhadas sobre a qualidade e produtividade de todos os possíveis empregados, na hora de contratar, ele dispensa os candidatos que não são daquela etnia ou provenientes daquela universidade.

É obviamente um comportamento moralmente censurável e muitas vezes ineficiente, porquanto possivelmente pode haver um trabalhador de outra etnia ou universidade extremamente capacitado e produtivo e que, com base no preconceito do empregador, que dispõe de informações limitadas e cujo custo para obtenção de mais informações é elevadíssimo, acaba dispensado da vaga de trabalho, o que é prejudicial para as duas partes: para o empregador porque deixa de ter em seu quadro funcional um empregado extremamente capacitado, contratando outro que pode não ter toda a competência e empenho deste; e para o empregado que, embora muito capacitado e bem intencionado, perde a vaga no mercado de trabalho, para outros, muitas vezes incompetentes e despreparados.

A mesma premissa vale para comportamentos ineficientes em várias áreas da economia. A assimetria informativa é largamente responsável pela alocação ineficiente de recursos nas transações e na circulação dos bens de mercado. Normalmente o comprador não conhece as especificidades dos bens ofertados, conhecendo somente o preço estatístico médio do produto; já o vendedor conhece a qualidade do bem que oferta e o preço médio que o comprador está disposto a pagar, utilizando essa informação para extrair o máximo de benefícios, comerciando pelo preço médio produtos de qualidade

⁶⁶ ARAÚJO, F. (2004), p.718.

inferior, porquanto os bens de qualidade superior teoricamente possuem um preço de reserva maior do que o médio.

Decorre, por exemplo, da existência de assimetria informativa a relativa dependência da qualidade dos bens ofertados nos mercados ao preço. A título de exemplificação, o potencial comprador de um carro conhece apenas a relação estatística entre preço e a qualidade, e isso afeta a sua demanda. Como ele não conhece as qualidades e especificidades dos carros que estão ofertados nos mercados, e a obtenção dessas informações é altamente custosa, ele está disposto a pagar um preço médio, informação obtida estatisticamente à menor custo. Entretanto, o vendedor, conhecendo a qualidade dos carros que possui, não está disposto a transacionar os carros de boa qualidade a um preço médio, ofertando àquele preço somente os carros de baixa qualidade, culminando num problema, decorrente da assimetria informativa, denominado pela doutrina de seleção adversa, problemática sobre a qual nos debruçaremos linhas a frente. Neste sentido, o preço que o consumidor está disposto a pagar determina a qualidade do bem que será ofertado⁶⁷.

O equilíbrio de mercado é o preço pelo qual a demanda é igual à oferta. Mas isso é um equilíbrio se, e somente se, houver alguma maneira pela qual o vendedor de um bom carro pode transmitir essa informação ao comprador - para que ele possa ganhar um incentivo para transacionar carros de qualidade superior - e se não há nenhuma maneira pela qual o comprador pode classificar os carros bons de ruins. Ocorre que, normalmente, existem tais formas, e é o uso dessas assimetrias informativas que tem efeitos profundos sobre a forma como os mercados funcionam⁶⁸.

A existência de assimetrias informativas não consiste na premissa de que determinados indivíduos ou empresas possuem mais informações do que outros. Assimetria informativa se caracteriza pela divergência de conteúdo informacional, ou seja, na verificação de que os agentes econômicos possuem informações distintas. Sendo que em algumas situações o conteúdo informativo

⁶⁷ AKERLOF, G. A. (1970), p.488.

⁶⁸ STIGLITZ, J. E. (2002), p.469.

de um dos agentes é mais essencial do que o do outro. Por exemplo, o conteúdo informacional que o proprietário possui de sua empresa é extremamente relevante na negociação com um investidor potencial, por outro lado, não o é na contratação de um trabalhador, pois mais relevante é a informação que o próprio trabalhador possui de sua capacidade e produtividade.

As assimetrias informativas surgem do próprio funcionamento dos mercados, ou seja, das relações sociais que se travam no seio da economia descentralizada, e a percepção de que as assimetrias informativas vão surgir alteram o comportamento dos agentes. Por exemplo, a divergência de conteúdo informativo entre um potencial comprador e o vendedor de um carro surge a partir de momento em que dois indivíduos com informações diferentes se aproximam para transferir a propriedade do bem, e, a partir deste momento, pré supondo os contratantes esta divergência informacional eles se comportam de modo a utilizar deste fator para obter o máximo de benefícios na transação⁶⁹, por exemplo, o vendedor supervalorizando a qualidade de seu veículo e o comprador, supostamente, diminuindo o seu preço de reserva. Sendo assim, as assimetrias informativas alteram, tanto intuitivamente como volitivamente, o comportamento dos agentes econômicos, que utilizam da informação para obter benefícios e maximizar seus interesses individuais.

Decorre também dessa divergência de informação que, devido à incerteza do comportamento do outro agente envolvido na contratação, o indivíduo dispensa a alocação eficiente de recurso para proteger-se do risco e das incertezas da transação. Por exemplo, ainda que o comprador queira adquirir um carro muito bom e esteja disposto a pagar o valor correspondente à boa qualidade, diante da falta de informação acerca da qualidade dos veículos ofertados, este, avesso ao risco e ante a incerteza do comportamento honesto do vendedor, só se propõe a pagar um valor estatístico médio, sendo que, por esse valor, o vendedor não está disposto a vender um carro muito bom, acarretando uma alocação ineficiente de recursos.

⁶⁹ STIGLITZ, J. E. (2002), pp.469-470.

Como asseverado linhas atrás, muitas vezes as assimetrias informativas induzem os vários agentes numa relação econômica a um comportamento ineficiente, pelo que tende a haver um incentivo coletivo para ultrapassá-las. Por exemplo, no mercado de trabalho, as imperfeições informativas podem provocar um efeito de seleção adversa do trabalhador, por um lado, afastando os melhores potenciais empregados duma vaga de emprego, por outro, culminando na contratação pelo empregador de profissionais pouco gabaritados e improdutivos, sendo um fator de desequilíbrio que importa em prejuízos aos vários agentes atuantes naquele mercado. Neste sentido, comumente a assimetria informativa é um óbice a ser vencido por todos os agentes econômicos que atuam num cenário específico.

Não se pode olvidar que, por outro lado, em várias oportunidades, é a assimetria informativa fator de transferência de renda entre os vários agentes econômicos. Logo, trata-se, a informação, de um bem de consumo suscetível de trazer benefícios ao indivíduo possuidor, e, muitas vezes, de um instrumento apto a aumentar a produtividade de seu detentor, passível, por conseguinte de apropriação, mediante o dispêndio de algum recurso, haja vista os custos para a sua obtenção⁷⁰. Dessa forma, como um fator de produção, a informação é inerente aos mercados e as suas imperfeições também, entretanto trata-se de um fator extremamente consequencial, cujos efeitos diferem a depender da estrutura do mercado em que se verifique⁷¹.

São “falhas de mercado”, como as imperfeições informativas, que aproximam o Estado da economia, buscando meios alternativos de corrigir anomalias comportamentais que afastam os mercados de um funcionamento ótimo. Força é convir que o funcionamento *smithiano* dos mercados não tende a absorver os efeitos ineficientes e, muitas vezes, moralmente repudiados do comportamento dos agentes econômicos, pautados numa racionalidade limitada pelas assimetrias informativas, externadas em preferências e escolhas discriminatórias e estigmatizadoras. É neste cenário que os arranjos políticos institucionais possuem o papel fulcral de mitigar, ou evitar, ainda que a algum

⁷⁰ ARAÚJO, F. (2004), p.717.

⁷¹ STIGLITZ, J. E. (2002), p.470.

custo, as consequências econômicas ineficientes e moralmente condenáveis da “mão invisível” dos mercados imperfeitos⁷².

No que concerne à regulação, a “teoria econômica”, com fulcro na *teoria da agência*, se debruça sobre a relação entre o Estado e os mercados regulados sobre a ótica do modelo “principal-agente”. Ou seja, uma hipótese relacional onde uma parte, denominado “principal”, delega a realização de tarefas à outra, o “agente”, que as deve executar. Ocorre que, essa relação de principal – agente é amplamente enviesada pelas assimetrias informativas, que desestabilizam o modelo, ensejam altos custos de monitoração e culminam em resultados muitas vezes ineficientes, decorrentes de interesses desalinhados entre as partes e comportamentos oportunistas, produzindo fenômenos como “seleção adversa” e “risco moral”.

Assim a regulação econômica, hipoteticamente enquadrada nesse modelo, tende a ser fortemente afetada pela problemática das imperfeições informativas dos mercados, consistindo num óbice a ser superado pela regulação em dois contextos: no próprio exercício da atividade reguladora do Estado, suscetível a ineficiências decorrentes das informações assimétricas; e de modo a corrigir as anomalias funcionais endógenas dos mercados que decorrem, também, da existência de assimetrias informativas alterando o equilíbrio e a alocação eficiente de recursos.

3.1. A INFORMAÇÃO COMO UM BEM: BREVE PERSPECTIVA DO CUSTO E DO MERCADO DE INFORMAÇÕES

Uma vez ultrapassada a noção, evidentemente, utópica de um modelo de mercado concorrencial perfeito, cuja simetria, generalidade e gratuidade da informação eram pressupostas, para enveredar-se pelas imperfeições informativas, logo se intui vários comportamentos anômalos nos mercados

⁷² STIGLITZ, J. E. (2002), p.466, e ARAÚJO, F. (2004), p.721.

concorrências que culminam em diminuição ou aumento potencial dos ganhos obtidos pelos agentes econômicos decorrentes de uma informação assimétrica, limitada, apropriável e desigual⁷³.

Sendo, como visto linhas atrás, a informação um bem como de consumo, ou instrumental, apto a produzir externalidades positivas ou negativas, maximizar interesses individuais, suscetível de apropriação a algum custo, supõe-se quase que silogisticamente a existência de um modelo de “mercado de informação”, com oferta, demanda e custo. A hipótese de existência de um mercado de informação abordada pela teoria da economia da informação, explicava com mais propriedade e fundamento empírico alguns efeitos comportamentais dos mercados defeituosos, que não se adequavam à teoria tradicional da concorrência perfeita⁷⁴.

Nesta perspectiva, a aquisição da informação decorreria de uma análise de custo e benefício, onde o agente econômico pondera o dispêndio de recursos e os custos inerentes a obtenção de alguma informação e a expectativa de ganhos a serem obtidos com a informação adquirida. Sendo atrativo o complemento de seu conteúdo informativo para a tomada de decisão quando os benefícios forem maiores que os custos. Entretanto, quando o benefício potencialmente obtido for inferior ao custo incorrido na aquisição do complemento informacional pode ser mais eficiente decidir com as informações que já possui.

O modelo simples de um “mercado de informação” com oferta e demanda e, por conseguinte, com a distribuição desigual e custosa, embora explicasse algumas anomalias verificadas no funcionamento dos mercados, que supostamente trabalhavam em concorrência perfeita, carecia de alguma diferenciação, haja vista que, distinto de outros, o seu funcionamento incitava efeitos significativos em mercados teoricamente independentes, como desequilíbrios nos incentivos, no alinhamento dos interesses dos indivíduos, no comportamento eficiente dos agentes econômicos, na alocação de recursos,

⁷³ ARAÚJO, F. (2004), p.717.

⁷⁴ STIGLITZ, J. E. (2002), p.470.

etc⁷⁵. Tratava-se de um mercado cujo funcionamento era extremamente consequencial, merecendo, portanto, uma análise singular, sem, no entanto, descaracterizar os mecanismos de mercado verificados na distribuição deste bem.

Outro relevante fator que evidencia a existência de um mercado de informação concerne à concepção social de divisão do trabalho e especialização, sendo este um dos fatores produtivos de assimetria informativa. Ora, fato é que racionalmente o indivíduo reconhece a necessidade de conviver com um grau limitado de informação, porquanto na ponderação dos custos de obtenção, inclusive os de oportunidade, não se mostra empiricamente possível a aquisição de um conteúdo informacional completo e perfeito. Ocorre que, é da existência de divisão do trabalho e especialização que decorrem as trocas dos excedentes e a própria existência dos mercados. Entretanto, também desta divisão, decorre a ignorância do agente no que atine às áreas outras que não às concernentes à sua especialização⁷⁶.

Vale notar, que a divisão de trabalho e especialização consubstancia-se numa forma eficiente de alocação da informação. Em outras palavras, cada indivíduo pagará pela gama de informações que lhe são mais úteis, abdicando da obtenção de outras, consistindo numa alocação eficiente da informação, que fica em poder de quem lhe atribui mais valor. Numa perspectiva coletiva de divisão de trabalho, cada agente opta voluntariamente pela aquisição de determinados conteúdos informativos, consciente de que está deixando de obter outros e confiando que estes outros serão obtidos por agentes diversos, que poderão disponibilizar o produto dessas informações através de trocas, a um custo menor.

A título de exemplificação, quando um indivíduo decide incorrer nos custos para obter o conjunto de informações necessárias ao exercício da advocacia, ele voluntariamente abdica de obter as informações médicas. Entretanto, ele o faz confiando que outrem obterá aquelas informações para

⁷⁵ ARAÚJO, F. (2004), p.718.

⁷⁶ ARAÚJO, F. (2004), p.721.

disponibilizá-la, quando necessitar, a menor custo. Força é convir que para um advogado é menos custoso pagar uma consulta médica do que freqüentar um curso de medicina. Desta divisão de trabalho e especialização surgem, por si só, assimetrias informativas.

Obvio notar que é impossível a obtenção de todas as informações que um indivíduo pode precisar, haja vista que o custo seria imensurável. Logo, cada indivíduo obtém as informações que lhes são mais úteis e maximizam o seu bem-estar, prescindindo de outras, ou seja, voluntariamente ele limita o seu conteúdo informacional a uma determinada área, ficando em posse de outros indivíduos conhecimentos diversos, consistindo nesta distribuição de informações a divisão social do trabalho.

Desta percepção verificasse facilmente alguns elementos: primeiro, que as informações possuem um custo, muitas vezes, tão elevado que voluntariamente admitimos conviver com um conteúdo informativo incompleto; segundo, que a assimetria informativa decorrente desta divisão de trabalho e especialização e, conseqüentemente, de conteúdos informativos entre os vários agentes econômicos constitui um elemento socialmente desejado, dividindo entre os indivíduos as informações necessárias ao bem estar da coletividade. É imprescindível que numa sociedade existam médicos, advogados, engenheiros, cozinheiros, pedreiros, etc., entretanto é impossível que um só indivíduo possua todas as informações imprescindíveis à satisfação de suas necessidades, logo estas são distribuídas entre os vários atores sociais, numa relação de interdependência informacional coletiva, de onde decorrem as trocas e a transferência de informações a um custo significativamente menor.

Há ainda outro fator que decorre desta percepção e que denota a existência de um “mercado de informações”, que é exatamente a verificação de que existe uma gama ilimitada de informações ofertadas a algum custo e demandadas pelos indivíduos.

Dessa forma, num primeiro momento, a percepção de que as trocas de informações se davam como que num mercado, com oferta, demanda e custo, superou o manto equivocado da informação perfeita pressupostas pelos

modelos econômicos tradicionais e explicou a existência das assimetrias informativas, buscando, a “economia da informação”, meios de superá-las. Entretanto, não bastava, tão somente, remediar a problemática da assimetria informativa, passando, num segundo momento, a “economia da informação” a debruçar-se sobre como os agentes econômicos criam assimetrias informativas para beneficiar-se do poder de mercado delas decorrentes⁷⁷. Em outras palavras, em como os agentes criam assimetrias informativas, pressupondo que os indivíduos têm custos de pesquisa diferentes e expectativas de benefícios decorrentes da informação também diferentes, e usam o poder de mercado decorrente do conjunto de informações privilegiadas que possui, ou adquirir, com o intuito de extrair o máximo de benefícios nas suas relações econômicas.

Embora as trocas de informações ocorram como que num mercado, como asseverado linhas atrás, força é convir que se trate de um modelo de mercado, no mínimo, singular, pela natureza particular do bem transacionado. Por exemplo, sendo um bem de consumo não rival, está constantemente sujeita à problemática do grau de proteção, do direito de apropriação, o que dificulta o alcance de um equilíbrio ótimo⁷⁸.

Outro ponto de singularidade, já evidenciado, mas que merece relevo, do bem transacionado neste mercado particular, e que reclama a diferenciação deste dos modelos tradicionais, reside nos custos de busca da informação, que otimiza a posição do indivíduo nas suas relações sociais. Ou seja, não só a obtenção da informação em si possui um custo, mas a própria busca pela informação já remeti o agente econômico a um custo, muitas vezes, elevadíssimo, que determina o seu comportamento. Qual a loja que vende o pão mais barato do mercado? Qual a loja que vende o melhor pão do mercado? Qual a empresa que oferece a melhor remuneração? Qual o carro que possui maior durabilidade? Qual o comprador está disposto a pagar mais pelo meu carro? São todas essas informações que maximizam o bem-estar dos agentes econômicos e os põe em uma posição ótima nas suas relações sociais⁷⁹.

⁷⁷ STIGLITZ, J. E. (2002), p.470.

⁷⁸ ARAÚJO, F. (2004), p.714.

⁷⁹ ARAÚJO, F. (2004), p.724.

Entretanto, os custos, principalmente os de oportunidade, para a obtenção das respostas – informações – àqueles questionamentos seriam imensuráveis e, muitas vezes, pouco atrativos diante da expectativa dos ganhos a serem obtidos. O indivíduo teria que freqüentar todas as padarias do mercado, para obter um benéfico de alguns cêntimos de euro. Teria que visitar todas as empresas. Teria que visitar todas as concessionárias e conhecer todos os carros. Teria que entrevistar todos os potenciais compradores.

Valendo notar ainda, que estes custos de busca, bem como as expectativas de ganho, por uma mesma informação oscilam significativamente a depender do agente econômico, como, por exemplo, os custos de oportunidade envolvidos no tempo de busca da informação. São vários os fatores que determinam o custo de busca para um indivíduo, por exemplo, a sua localização geográfica, os meios de comunicação disponíveis, os meios de transporte que utiliza, a sua atividade profissional, etc.

Efeito disso é que, diferente dos mercados concorrenciais regidos pelo princípio da indiferença⁸⁰, no mercado da informação se verifica comumente uma dispersão de preços, haja vista que, a dificuldade de comparação de preços, decorrentes da individualização dos custos, possibilita a fixação pelo mercado de vários preços para um mesmo produto. Ou seja, sabendo os produtores que os elevados custos desaconselharão os consumidores de buscar o preço mais baixo, eles praticam preços diferenciados, compensando uma possível perda dos consumidores que incorrem neste custo e optam por um preço mais baixo, pela possibilidade de transacionar com outros a preços mais elevados⁸¹. Logo em um cenário econômico em que os custos de busca são altos os produtores não possuem incentivo a praticar preços mais baixos.

Trata-se, também neste ponto, de uma análise de custo benefício: o consumidor buscará o preço mais baixo, enquanto o benefício esperado for maior que o custo incorrido, descontinuando a sua busca e decidindo com as

⁸⁰ O “princípio da indiferença consiste na premissa de que num determinado mercado, onde se transaciona um único produto, num momento específico, haveria de haver um único preço (ARAÚJO, F. (2004), p.724).

⁸¹ ARAÚJO, F. (2004), pp.724-725.

informações que adquiriu quando os benefícios esperados se tornarem menores que os custos.

Neste sentido, são esses alguns pontos que reclamam a existência de um mercado de informação, com particularidades que ensejam um tratamento diferenciado, haja vista que acarretam sensíveis efeitos desestabilizadores nos mais diversos mercados, obstaculizando o funcionamento ótimo, a alocação eficiente de recursos e o equilíbrio.

3.2. ALGUNS FENÔMENOS DA INFORMAÇÃO ASSIMÉTRICA

Uma vez retratado que os mercados estão repletos de assimetrias informativas e que estas resultam em efeitos desestabilizadores, responsáveis por muitas das ineficiências e desequilíbrios enfrentados por estes, faz-se necessário apreender alguns dos fenômenos mais evidentes e consequenciais que surgem nas relações econômicas unidas de informações assimétricas.

Dentre os efeitos das assimetrias informativas mais abordadas pela economia da informação estão a problemática da *seleção adversa* e o *risco moral*, anomalias que serão tratadas a seguir, pois responsáveis por grande parte dos desequilíbrios e efeitos socialmente indesejados dos mercados. Força é convir que as implicações das informações imperfeitas nos mercados são imensuráveis, podendo assumir várias formas. O mero exercício abusivo do poder de mercado alicerçado numa condição informativa privilegiada, por si só pode acarretar efeitos socialmente indesejados, como o “rent-seeking” (busca de renda) ou o “head behavior” (comportamento de manada), verificado num cenário de desinformação ou incerteza, que sobrepuja a racionalidade do comportamento do agente econômico.

Sendo imensuráveis os fenômenos decorrentes das imperfeições informativas nos mercados, assim também o são os seus efeitos, que enquanto algumas vezes acarretam leves ineficiências funcionais ou alguns desequilíbrios

num mercado, em outras culminam no seu colapso. Neste sentido, a seleção adversa e o risco moral são dois dos fenômenos sobre os quais mais se debruça a economia da informação, porquanto responsáveis por sensíveis alterações e desequilíbrios em mercados outros, como alterações de preços, de qualidade de bens ofertados, comportamentos discriminatórios, ineficiência e etc., merecendo o perfunctório ensaio feito a seguir.

3.2.1. Seleção Adversa

Um dos principais fenômenos decorrentes das informações assimétricas que resultam em sensíveis desequilíbrios dos mercados é a *seleção adversa*. Trata-se de um processo funcional que relaciona qualidade e incerteza⁸². Em suma, como a qualidade dos bens ofertados num mercado se altera devido às informações assimétricas existentes entre vendedores e compradores.

A *seleção adversa* consiste num problema empírico disseminado nos mercados e suscita grandes investigações, tanto que, em 2001, George A. Akerlof foi agraciado com o Prêmio Nobel de Economia, com o artigo: *The Market For "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism* (1970), que se debruça sobre este fenômeno informacional e em como a existência de indiferenciação qualitativa e incertezas afetam os mercados.

Pois bem. A problemática da seleção adversa decorre de alguns fatores, utilizando como exemplo o mercado de um determinado bem de consumo: primeiro, da assimetria informativa que reside na posição privilegiada do conteúdo informacional do vendedor, que conhece a qualidade dos produtos que oferta, diante do comprador, que não possui essa informação; segundo, da incerteza do consumidor, que não conhece a qualidade dos bens ofertados num mercado e quando adquire um produto o faz incerto de sua qualidade, o seja, não podendo diferenciar a qualidade dos produtos têm de comprar “no escuro”;

⁸² AKERLOF, G. A. (1970), p.488.

terceiro, da aversão ao risco do comprador, que, diante da incerteza da qualidade dos produtos ofertados, dispõe-se a oferecer um preço mediano, pressupondo a sua probabilidade também mediana de adquirir um produto bom ou ruim; quarto, da constatação de que o vendedor, conhecedor das qualidades dos bens que oferta, não está disposto a oferecer o produtos de boa qualidade por um preço mediano, tirando do mercado os bens de melhor qualidade⁸³.

Explicitados os fatores que culminam num processo de seleção adversa, faz-se necessário desenvolver alguns aspectos. Tomemos como exemplo o mercado de carros usados, comumente utilizado pela doutrina, embora a mesma sistematização se adéque a vários outros cenários econômicos, como o setor de seguros e o mercado de trabalho. No mercado de carros usados supõe-se que existam carros bons e ruins e que o preço de carros bons seja \$5.000,00 e de carros ruins \$3.000,00. Ocorre que, como o potencial comprador não possui informações suficientes para distinguir os carros bons dos ruins, ele pressupõe que metade dos carros sejam bons e metade ruins, logo ele está disposto a pagar pelo carro um valor médio, decorrente da probabilidade média de adquirir carros bons ou ruins, estabelecendo um preço de reserva de \$4.000,00.

Ocorre que os vendedores possuem as informações acerca da qualidade dos carros que ofertam e, obviamente, não estarão dispostos a vender por este valor os carros de alta qualidade, que, como visto no exemplo, possuem um preço de reserva de \$5.000,00, dessa forma os vendedores retiram do mercado os carros bons e transacionam os carros ruins. Pior, num cenário de seleção adversa não há incentivo para os vendedores transacionarem bens de boa qualidade, abarrotando os mercados de produtos de má qualidade, na hipótese em análise de carros ruins⁸⁴.

Dessa forma, devido à incerteza, a qualidade dos bens ofertados em um mercado tende a decrescer, enquanto não houverem meios de serem superados os efeitos da assimetria informativa. Vale notar que a seleção adversa tende a gerar uma diminuição gradativa na qualidade dos bens ofertados, num processo

⁸³ ARAÚJO, F. (2004), p.728.

⁸⁴ AKERLOF, G. A. (1970), p.489.

progressivo que pode levar ao colapso de um mercado. Em outras palavras, o comprador percebendo a saída do mercado dos bens de boa qualidade tende a diminuir o preço oferecido, para adequá-lo ao novo cenário do mercado, onde os melhores carros são medianos. Nesta oportunidade, há um novo processo de seleção adversa expulsando do mercado novamente os melhores carros subsistentes e ficando os piores, num processo recorrente e contínuo que culminaria na própria extinção do mercado, haja vista a persistência final de um único vendedor de produtos de qualidade tão baixa que não haveria demanda⁸⁵.

Demonstrando a natureza cíclica do problema Akerlof aduz que a demanda por automóveis usados depende, precipuamente, de duas variáveis, os preços e a qualidade média dos carros comercializados. E que o mercado encontrar-se-ia em equilíbrio se o fornecimento se igualasse à demanda para uma qualidade média dada. Sendo que, por força da seleção adversa, o fornecimento e a qualidade média vão depender do preço ofertado pelo comprador. Entretanto, como o preço tende a cair a qualidade também cairá, até o momento em que os bens não serão negociados em qualquer nível de preços⁸⁶.

Akerlof compara este efeito da seleção adversa à Lei de Gresham⁸⁷, com alguma particularidade, ou seja, aduz o autor que a existências de bens de má qualidade expulsa do mercado os bens de boa qualidade. Isto porque, num cenário de indiferenciação qualitativa devido à imperfeição informativa, os bens bons e ruins acabam submetidos ao mesmo preço de reserva pelo comprador, assim como na Lei de Gresham, que a má moeda expulsa a boa, pois submetidas à mesma taxa de cambio. Ressalta o autor, entretanto, a incompletude da analogia, haja vista que, enquanto na seleção adversa os carros de má qualidade expulsam os de boa qualidade, devido a impossibilidade de diferenciação pelo comprador dos carros ruins e bons, no caso da Lei de Gresham as partes

⁸⁵ ARAÚJO, F. (2004), pp.728-729.

⁸⁶ AKERLOF, G. A. (1970), p.490.

⁸⁷ SAMUELSON, P. A. (1973), p.995.

envolvidas nas trocas podem, provavelmente, diferenciar a moeda má da moeda boa⁸⁸.

Neste sentido, não necessariamente é a existência de bens de má qualidade que expulsa do mercado os bens de boa qualidade, mas é a impossibilidade de diferenciação pelo comprador que surti este efeito. Ou seja, supondo a existência de um mercado caracterizado pela diferenciação qualitativa de bens ofertados, acaso o consumidor possa, a baixo custo, diferenciar com eficiência os bens de má qualidade dos bens de boa qualidade, é possível a fixação de um preço de equilíbrio, onde para uma determinada qualidade, a oferta seria proporcional à demanda. Ocorre que, empiricamente, dificilmente se verifica este cenário de informação perfeita, pelo que a analogia de Akerlof se mostra parcialmente verdadeira, ou seja, a existência de bens de má qualidade nos mercados expulsa os bens de boa qualidade.

Embora, tenha se pautado as exemplificações e explicações em modelos de mercados de bens de consumo, o fenômeno da seleção adversa se verifica facilmente em vários outros mercados. Akerlof e Cooter demonstram os problemas enfrentados pelo mercado de seguros decorrentes da seleção adversa⁸⁹.

Ocorre que, as seguradoras incorreriam em altíssimo custo para identificar, entre os potenciais adquirentes, aqueles de alto risco e de baixo risco. Logo, ela estabelece um prêmio de seguro com fulcro numa probabilidade média de implemento do sinistro para um determinado grupo. Força é convir que num determinado grupo de potencial adquirentes de seguros, há agentes mais irresponsáveis, cuja probabilidade de implemento do sinistro é significativamente maior, e indivíduos muito responsáveis, para os quais a possibilidade de acontecimento de um sinistro é muito menor. Decorre deste fato que, diante da impossibilidade da seguradora estabelecer individualmente, a custo razoável, quem são os indivíduos cuja probabilidade de implemento de um sinistro é alta ou baixa, a estipulação pela seguradora de um prêmio alicerçado num

⁸⁸ AKERLOF, G. A. (1970), p.490.

⁸⁹ COOTER, R. & T. U. (2010), p.71 e AKERLOF, G. A. (1970), pp.492-494.

probabilidade média de ocorrerem os danos segurados, parecerá muito atrativo para aqueles indivíduos que sabem-se menos expostos a riscos e parecerá muito alto para outros, que sabedores de sua boa conduta, sabem-se muito menos expostos a riscos⁹⁰.

A linha de raciocínio é mesma, os indivíduos conhecem melhor os seus comportamentos do que a seguradora. Indo mais longe, ao contratar o seguro o indivíduo, num comportamento oportunista, só sinaliza à seguradora as informações que maximizam os seus interesses individuais e omitem outras que aumentem os seus custos. Suponhamos que estamos falando da contratação de um seguro de automóveis, o indivíduo pode omitir da seguradora que constantemente sai à noite e que frequenta locais mais perigosos, com altos índices de assaltos, e explicitar que reside num bairro extremamente seguro que possui baixos índices de assaltos. Ou seja, ele cria a assimetria informativa para obter vantagens individuais.

Efeito lógico disso é que, muito provavelmente, apenas os indivíduos de alto risco contratariam o seguro e as pessoas de baixo risco não o contratariam, resultando num processo de seleção adversa, que tende a fomentar uma nova alta dos preços de seguro, já que só subsistiriam no mercado adquirentes de alto risco, o que novamente geraria a saída do mercado dos potenciais adquirentes subsistentes dentre os de alto risco que não possuem um grau tão elevado, num processo cíclico de seleção adversa, como visto linhas atrás, que pode culminar no colapso do mercado, que estabelecerá um prêmio de seguro tão alto que não haverá mais indivíduos dispostos à adquiri-lo.

A mesma regra se aplica a outras modalidades de seguro, como, por exemplo, a oferta de seguro médico a pessoas idosas. Como as seguradoras não possuem informações perfeitas sobre os potenciais adquirentes deste segmento, devido a erros médicos de diagnósticos, à simpatia dos médicos com pessoas dessa idade que fraudam os resultados dos Check-ups, entre outros fatores, e conhecem, de um modo estatístico, à propensão de indivíduos dessa faixa etária a utilizarem do seguro, tendem a aumentar o valor dos prêmios, na

⁹⁰ COOTER, R. & T. U. (2010), p.71.

mesma linha de raciocínio vista acima. Tem-se com isso que o valor do seguro médico para idosos tende a aumentar e a condição de saúde dos requerentes do seguro tende a ser cada vez pior. Havendo um grave problema de seleção adversa para potenciais adquirentes de seguro médico desta faixa etária⁹¹.

Para se perceber a amplitude do problema, o efeito da seleção adversa se verifica ainda, com alguma periodicidade, no mercado de trabalho. Ocorre que o empregador pode decidir não contratar qualquer trabalhador de determinados grupos minoritários, ou que não sejam minoritários, mais que possuam algum padrão comum, como etnia ou padrão de beleza, e este fato, embora denote algum tipo de discriminação ou estigmatização, pode não refletir mero preconceito ou irracionalidade, mas ao contrário perspectiva eficiente de maximização de lucros. Isto porque, para o empregador pode ser impossível tomar uma decisão plenamente racional, porque pode ser extremamente difícil distinguir as pessoas com qualificações profissionais boas de pessoas com qualificações ruins. Logo, racionalmente e eficientemente, ele decide contratar um indivíduo que pertença a um grupo que possua um padrão de capacidade e produtividade menos elástico⁹², informação obtida a um custo mais baixo.

Ou seja, suponha-se que um empregador opte por contratar apenas indivíduos que provieram de uma universidade “A” ao invés da universidade “B”, isto porque, normalmente, os profissionais vindos daquela universidade possuem melhores capacidades profissionais do que os advindos da universidade “B”. Trata-se da informação, obtida a baixo custo, do padrão médio das capacidades profissionais dos indivíduos provenientes daquela instituição. Ora, não quer dizer que na instituição de ensino superior “B” não possuam indivíduos com capacidades profissionais superiores às daquelas do padrão conhecido da universidade “A”, entretanto a obtenção dessa informação representaria um custo alto à empresa contratante, no qual não está disposta a incorrer. Sendo, portanto, uma decisão eficiente e racional do ponto de vista econômico, embora moralmente repudiável⁹³.

⁹¹ AKERLOF, G. A. (1970), p.493.

⁹² AKERLOF, G. A. (1970), p.493.

⁹³ AKERLOF, G. A. (1970), p.495.

Akerlof aponta, diante dessa problemática, que, por exemplo, as instituições de ensino, muitas vezes responsável pela sinalização eficiente no mercado de trabalho, capaz de superar este fenômeno informacional, principalmente às provenientes de locais menos desenvolvidos, como bairros pobres ou países subdesenvolvidos, tendem a vencer este obstáculo melhorando a qualidade média do grupo, a partir do investimento nos talentos individuais, haja vista que os benefícios retornariam ao grupo⁹⁴.

Assim sendo, a problemática de seleção adversa evidencia um custo social altíssimo, além dos prejuízos individuais, custo este que Akerlof denomina de “custo da desonestidade”⁹⁵. Ocorre que, certamente, havendo no mercado apenas indivíduos determinados a transacionarem honestamente estar-se-ia superado o problema da impossibilidade de diferenciação qualitativa pelo comprador, ou seja, o grande problema da seleção adversa reside na dificuldade de diferenciação qualitativa, decorrente da imperfeição informativa.

Suponhamos que no mercado existam vendedores de bens de alta qualidade e que, do mesmo modo, existam potenciais compradores destes bens dispostos a pagar o preço fixado pelo vendedor, possivelmente o mercado funcionaria em equilíbrio, encontrando um preço onde a oferta seria igual à demanda. Ocorro que, é a existência de vendedores que ofertam bens de má qualidade como se bons fossem, que desequilibra o mercado. Assim, a desonestidade de vendedores que ofertam bens ruins como se fossem bons, diante da impossibilidade de diferenciação qualitativa do comprador, expulsa do mercado os bens de boa qualidade e as próprias transações legítimas destes bens. Em outras palavras, as transações desonestas tendem a expulsar as transações honestas dos mercados, aquelas em que o comprador estaria disposto a pagar mais por um bem de melhor qualidade, numa alocação eficiente de recursos.

Neste sentido, o “custo de desonestidade”, não se consubstancia apenas no valor pelo qual o comprador foi enganado, pagando um valor

⁹⁴ AKERLOF, G. A. (1970), p.495.

⁹⁵ AKERLOF, G. A. (1970), pp.495-496.

demasiadamente alto por um bem de baixa qualidade, mas também na perda social decorrente da expulsão dos mercados de negócios legítimos e eficientes⁹⁶. Ou seja, trata-se também de um problema de externalidade negativa, somando-se aos custos privados os custos sociais.

Vale ressaltar, que os mercados perfunctoriamente trazidos a análise neste ensaio acerca da seleção adversa são meramente exemplificativos, verificando-se a existência deste fenômeno em inúmeros outros cenários econômicos, com graus e feitos diversos. É neste contexto que a seleção adversa é um dos principais problemas decorrentes das assimetrias informativas, porquanto a necessidade de diferenciação qualitativa é inerente a qualquer negócio, o que explica a abrangência e o consequencialismo deste fenômeno.

3.2.2. Risco Moral

Outro problema decorrente das imperfeições informativas e que resultam em sensíveis efeitos desestabilizadores do equilíbrio e eficiência dos mercados é o *risco moral* (*moral hazard*). Assim como a seleção adversa, o risco moral é uma das problemáticas informacionais mais disseminadas nos mercados, principalmente, porque, muito comum nos cenários de integração vertical ínsitos às relações empresariais e aos mercados de um modo geral.

Em suma, o risco moral decorre do desvio comportamental de um indivíduo a quem incumbe à realização de algumas tarefas, ou a adoção de um determinado padrão de conduta, delegada por outro, decorrentes da assimetria informativa existentes entre as partes, do desalinhamento de interesses e do oportunismo do agente. Ocorre que, o indivíduo a quem foi outorgada alguma tarefa, ou exigido um determinado padrão comportamental, conhece suas intenções e seus atos e a impossibilidade, ou o alto custo, de monitoração de

⁹⁶ AKERLOF, G. A. (1970), p.495.

seus atos, diferente do outorgante. Logo, beneficiando-se de sua posição informativa privilegiada, ele deixa de realizar, ou realiza deficientemente, as atividades que lhe foram outorgadas por outrem, maximizando os seus interesses individuais em detrimento dos interesses do outorgante, numa relação contratual duradoura, ante a impossibilidade ou dificuldade de ter detectado o seu desvio comportamental⁹⁷.

Força é convir, que ciente dos altos custos de monitoração do outorgante para com as suas atividades, este indivíduo, cujos interesses são, normalmente, opostos, ou desalinhados, ao do outorgante, tem incentivos suficientes à adoção de uma conduta inapropriada, no que concerne aos interesses do indivíduo principal, maximizando os seus interesses individuais, refletindo em potenciais perdas de produtividade, em se tratando de um trabalhador, por exemplo, ou significativo aumento da probabilidade de implemento de um sinistro, no caso do setor de seguros, culminando em ineficiências e desequilíbrios nos mais diversos mercados.

Note-se que, outra vez, a problemática consiste na assimetria informativa entre os agentes, dados os altos custos para a obtenção de uma informação, tanto inicial, como no decorrer de uma relação contratual duradoura. Inicial porque, quando da contratação, o indivíduo principal desconhece os interesses, intenções e o comportamento dos potenciais contratados, informação cuja obtenção pode ser demasiadamente custosa. Por óbvio, num mercado de trabalho há indivíduos melhores intencionados, com interesses legítimos e muitas vezes alinhados com o do contratante, o que mitigaria, ou até rechaçaria, o risco moral nesta relação contratual. Entretanto, o custo de obtenção da informação necessária a esta diferenciação qualitativa é extremamente alto, como visto quando tratamos da seleção adversa.

Está assimetria informativa se perpetua no decorrer dessas relações contratuais duradouras, também devido aos altos custos de informação, mas agora da informação necessária ao conhecimento do comportamento do indivíduo no decorrer da relação contratual. Fácil notar que são altos os custos

⁹⁷ ARAÚJO, F. (2004), p.734.

de monitoração do comportamento dos agentes contratados, principalmente imaginando-se uma relação empresarial complexa, verticalmente integrada, onde são vários os agentes a quem são delegadas tarefas e de quem se espera um comportamento consonante com os interesses daquele que as delegou, o que incentiva o contratado a condutas oportunistas, que maximizam os seus interesses individuais em desfavor do interesse do agente principal. Neste sentido, uma vez contratado, o comportamento do agente se altera, visando a maximização de seus interesses individuais, em desfavor dos interesses do contratante.

Está problemática parece inicialmente incipiente, mas não é, conquanto os comportamentos oportunistas dos agentes ensejam custos, muitas vezes altos, aos contratantes, alterando significativamente os mercados, afetando produção, custos, mão de obra e refletindo nos preços. Por exemplo, muito comum no mercado de seguros, como veremos a seguir, a seguradora, sabedora do risco moral do segurado, repassa o custo de aumento da probabilidade de implemento da perda ou do sinistro aos próprios consumidores, através das políticas de *rateio com o segurado* ou das *franquias*, aumentando o preço do serviço no mercado⁹⁸.

O risco moral, embora se estabeleça em diversos cenários econômicos, é facilmente verificado em mercados verticalmente integrados, como os mercados financeiros, de seguros e de trabalho. No mercado de seguros, o risco moral se verifica com muita veemência na alteração comportamental do segurado, após adquirir o seguro, que eleva o grau de probabilidade de ocorrência do sinistro, dano ou perda do bem segurado. Suponha-se que antes de adquirir o seguro o proprietário de um automóvel era extremamente cuidadoso com a sua segurança, diminuindo a probabilidade de ter o seu veículo roubado ou furtado, por exemplo, evitando transitar em determinados locais à noite, conferindo se o carro estava devidamente trancado, estacionando em locais iluminados, instalando sistemas de alarme e etc. Ocorre que, ao contratar o seguro, ele diminui este grau de cautela que evitava situações de risco, o que aumenta a probabilidade de implemento do sinistro, roubo ou dano, porquanto o

⁹⁸ COOTER, R. & T. U. (2010), p.70.

seu prejuízo está coberto pelo seguro, podendo despreocupar-se em conferir se o carro está devidamente trancado, se uma determinada rodovia é mais passível de roubo ou se um estacionamento é mais perigoso, se comportando sempre de modo a maximizar o seu bem-estar, estacionando, por exemplo, o veículo no local mais perto de seu destino, ainda que mais inseguro⁹⁹.

Deste modo, diante do aumento da probabilidade de perda ou dano, a seguradora tende a aumentar o seu prêmio para além do valor monetário esperado do prejuízo, de modo que abarque o custo do risco moral, que culmina no aumento dos danos, evitando as perdas de lucratividade decorrentes deste fenômeno.

Note-se que, devido às imperfeições informativas, a seguradora não conhece individualmente os potenciais segurados para submeter apenas os propensos a adotar comportamentos arriscados a um prêmio diferenciado¹⁰⁰, logo o custo do risco moral é imposto a todos, inclusive àqueles com comportamentos consonantes com os interesses da seguradora, para os quais o valor do prêmio parecerá demasiadamente elevado¹⁰¹. Outrossim, consiste em mais um fator produtor de externalidade negativa, de onde decorrem custos sociais consideráveis, que hão de ser somados aos custos privados, como, por exemplo, os custos sociais decorrentes do aumento de sinistros que não são repassados nos preços, a expulsão de potenciais adquirentes de seguros cautelosos e legítimos do mercado e o aumento dos preços do serviço.

O mesmo se verifica, com alguma recorrência, no setor bancário, no que concerne ao próprio comportamento dos administradores das grandes instituições financeiras, que, ciente de sua salvaguarda pelos Estados, através de seus bancos centrais, por exemplo, adotam comportamentos aventureiros, consubstanciados em investimentos demasiadamente alavancados e arriscados e negócios temerários, visando a maximização de seus lucros, na certeza de que havendo qualquer infortúnio o Estado estaria disposto a cobrir os prejuízos e

⁹⁹ COOTER, R. & T. U. (2010), p.69.

¹⁰⁰ As seguradoras atuam sob o espreque do teorema matemático denominado de *Lei dos Grandes Números*, segundo o qual o acontecimento de sinistros para indivíduos são imprevisíveis, entretanto estes se tornam previsíveis quando observados grupos grandes de indivíduos (COOTER, R. & T. U. (2010) p.69).

¹⁰¹ COOTER, R. & T. U. (2010), p.70.

salvar a instituição, com injeções de recursos financeiros, diminuição de taxas de juros e nacionalizações, porquanto a quebra dessas instituições poderiam resultar em grandes crises econômicas.

A natureza consequencial do risco moral, ou seja, as suas graves consequências desestabilizadoras de um cenário econômico, pode ser facilmente notada na recente crise imobiliária americana. O cenário financeiro caótico que se instaurou muito se deve à gestão temerária dos bancos que, numa percepção perfunctória, concedia arriscadamente crédito a famílias que não ofereciam garantias de que tinham condições de pagar, considerados créditos hipotecários de baixa qualidade, denominados de *subprime*. Força é convir que o comportamento aventureiro refletido na concessão dos créditos hipotecários a credores provavelmente insolventes pelos bancos é consequência da segurança de que não haveria perdas, porquanto, em havendo crise, o FED¹⁰², na função de prestador de última instância, intercederia salvaguardando as intuições financeiras.

Outro mercado onde as externalidades negativas do risco moral são demasiadamente perturbadoras do bom funcionamento é o mercado de trabalho. Fácil perceber, naquele cenário, o desalinho, pelo menos aparente, de interesses do empregador, que pretende extrair do trabalhador o máximo de produtividade, esperando que para tanto este exerça um nível máximo de esforço, e do trabalhador, que tende a exercer uma quantidade de esforço apenas suficiente a assegurar um nível de produtividade que certifique a sua posição no mercado de trabalho, ainda que possa potencialmente ter um grau de produtividade muito maior. Ocorre que, dificilmente o empregador consegue avaliar ou acompanhar o nível de esforço de seus empregados, devido a altos custos de monitoração, fato conhecido do trabalhador, que tende a alterar o seu comportamento, confiando que o seu desvio de conduta não será detectado.

Ocorre que, desta propensão ao risco moral verificada no mercado de trabalho decorre, imediatamente, dois custos, podendo haver vários outros: primeiro, o custo do incumprimento, ou do cumprimento defeituoso, pelo

¹⁰² FED é abreviatura de Federal Reserve System, o Banco Central dos EUA.

trabalhador das atividades que lhe foram atribuídas; segundo, o custo de monitoração em que tem que incorrer o empregador para coibir, ou ao menos tentar, o risco moral, mitigando os efeitos indesejados deste fenômeno. Fato é que ambos os custos culminam em perda de produtividade, diminuição dos lucros, alocação ineficiente de recursos, desequilíbrio e aumento de preços.

Tudo isto demonstra a problemática da assimetria informativa, estando os fenômenos desestabilizadores dos mercados concorrenciais decorrentes da informação imperfeita, como o risco moral, no cerne de vários cenários econômicos caóticos.

4. A SUPERAÇÃO DAS ASSIMETRIAS INFORMATIVAS E O ESFORÇO REGULADOR DO ESTADO

Restou evidente que as imperfeições informativas estão no centro de muitos dos comportamentos ineficientes e dos desequilíbrios dos mercados. Em outras palavras, consiste num considerável obstáculo ao funcionamento concorrencial perfeito dos mercados e a alocação eficiente de recursos. Óbice, portanto, a ser superado, numa perspectiva social, pelos vários agentes econômicos.

Entretanto, relevante frisar que não é sempre que a existência de assimetria informativa constitui um obstáculo a ser suplantado. Em outras palavras, a informação pode ser vista como um bem, muitas vezes, inerente ao funcionamento de um determinado mercado, fomentando a busca pelo conhecimento, maximizando lucros, passível, por conseguinte, de trazer benefícios ao seu detentor, não necessariamente em detrimento de outro indivíduo. Força é convir, por exemplo, que as trocas só se justificam devido à existência de divergências informativas. Se todos os indivíduos possuísem um grau completo e perfeito de informações, hipótese utópica, mas admitida pelo debate, poderiam suprir as suas necessidades sem precisar dos conhecimentos de outrem, ou seja, sem precisar trocar serviços, bens ou informações.

Mas, sendo comumente um obstáculo ao funcionamento eficiente e equilibrado dos mercados, faz-se necessário perceber alguns mecanismos de superação das assimetrias informativas e suas dificuldades. Stiglitz aponta que a superação das falhas de informação enseja uma discussão prévia acerca dos incentivos para a obtenção ou divulgação de uma informação pelos agentes econômicos. Ocorre que, a boa qualidade de um produto oferecido no mercado só trará benefícios ao vendedor se este conseguir demonstrar a sua superioridade qualitativa ao consumidor, caso contrário não haverá como extrair do mercado os benefícios decorrentes da comercialização de um bem de melhor

qualidade¹⁰³. Neste sentido, estes indivíduos possuem incentivos para divulgar, a baixo custo e de forma credível, as informações necessárias à a permitir a diferenciação qualitativa pelo consumidor dos melhores bens que oferta.

Por exemplo, um trabalhador extremamente capacitado e produtivo, só conseguirá receber melhores remunerações se puder demonstrar ao potencial empregador sua maior capacidade e produtividade, caso não consiga transmitir essa informação à empresa, suas qualidades profissionais não lhe renderem maiores salários. O mesmo se aplica a um potencial adquirente de baixo risco de seguros, ou seja, se este não puder transmitir à seguradora que consiste num segurado de baixo risco não pagará um prêmio de seguro mais baixo. Ocorre que, nestes casos o próprio agente econômico detentor da informação, o trabalhador, o segurado ou a empresa, tem incentivo para divulgá-la ao destinatário, o empregador, a seguradora ou ao consumidor, ao menor custo possível. Ou seja, o próprio funcionamento do mercado incentiva a parte a superar a informação assimétrica verificada naquela relação contratual.

Por outro lado, muitas vezes, ocorre de um determinado agente econômico não ter o interesse de ver uma informação revelada. Utilizando o mesmo exemplo, Stiglitz demonstra que se o indivíduo mais capaz tiver a habilidade de transmitir essa informação aos potenciais empregadores, o mercado, por si só, operará a diferenciação qualitativa do grupo, ou seja, todos os trabalhadores mais capazes terão incentivos para transmitir essa informação ao mercado, diferenciando-os do grupo de trabalhadores menos capazes, num processo progressivo e cíclico. Por óbvio, o grupo de trabalhadores menos capazes não terá interesse de ver essa informação revelada, vez que acabará sujeito a remunerações mais baixas.

Numa perspectiva oposta, considerando a natureza recíproca do problema, a imperfeição informativa pode não ser benéfica apenas para aqueles trabalhadores pouco capacitados. Note-se que, o empregador teria interesse em conhecer, entre os potenciais candidatos, o mais capacitado, entretanto sem sair do cenário de imperfeição informativa, isto porque o valor de sua remuneração

¹⁰³ STIGLITZ, J. E. (2002), pp.470-471.

seria fixado pela qualidade profissional que o mercado lhe atribui e num cenário de indiferenciação qualitativa, como visto quando tratado de seleção adversa, esse valor tende a cair, logo será extremamente benéfico ao empregador, que contratará mediante uma remuneração baixa um profissional mais capacitado, a obtenção dessa informação¹⁰⁴. Logo, da mesma forma que o mercado, endogenamente, pode produzir incentivos aos agentes para superar assimetrias informativas, pode também incentivar outros indivíduos a fomentar essas assimetrias.

Vale notar que, como visto linhas atrás, enquanto elemento capaz de maximizar lucros e interesses individuais, os próprios indivíduos estão sujeitos aos incentivos do mercado para a criação de assimetrias informativas, como é o caso dos segurados de maior risco, dos vendedores de produtos da má qualidade ou dos profissionais menos qualificados, que maximizam seus lucros e interesses. Ocorre que, como grande parte dos ganhos obtidos por um indivíduo por conta da assimetria informacional tende a consubstanciar-se através da transferência de renda em prejuízos de outrem ou da coletividade, tende a haver um incentivo ao excesso de gastos com obtenção de informação. Neste sentido, os benefícios privados decorrentes da apropriação de uma informação podem não representar um benefício social¹⁰⁵.

A título de exemplificação, maximiza o bem estar do trabalhador a assimetria informacional que lhe possibilita uma alteração comportamental, onde emprega menos esforço no exercício de suas atividades profissionais, num cenário de risco moral. Logo, ele possui incentivo para criar ou fomentar a existência desta assimetria informacional, que, embora lhe beneficie, suscita grave externalidade negativa e altos custos sociais. O mesmo se aplica ao potencial segurado de alto risco, que possui incentivo a promover a assimetria informativa, que impossibilita a diferenciação qualitativa pela seguradora, haja vista que diante deste cenário de indiferença estará sujeito a um prêmio de seguro mais baixo do que lhe parece razoável dado ao seu elevado nível de risco. Está teia de incentivos e desincentivos do próprio mercado à superação

¹⁰⁴ STIGLITZ, J. E. (2002), p.471.

¹⁰⁵ STIGLITZ, J. E. (2002), p.478.

ou não de assimetrias informativas devido a interesses econômicos divergentes é que suscita, em algumas oportunidades, a ingerência do Estado, para tentar estabelecer um equilíbrio que maximize o bem-estar social.

Outro ponto problemático com relação à superação de assimetrias informativas concerne à ciência dos agentes econômicos que os outros possuem incentivos em transmitir informações convenientes e distorcidas, de modo que à obtenção e divulgação da informação enfrenta dificuldade em parecer credível, atributo imprescindível à superação das falhas informativas¹⁰⁶. Logo, a mera anúncio pelos indivíduos de suas qualidades ou dos bens que oferta não enseja grandes alterações do cenário de informações imperfeitas, pois cientes os agentes da propensão dos outros à desonestidade e oportunismo. Neste sentido, outro fator problemático na superação das assimetrias informativas é a credibilidade da informação.

Tem-se que a superação das assimetrias informativas se esbarra, de início, em três fatores: incentivos, quais são, ou se há, incentivos para os agentes econômicos eliminarem ou mitigarem as divergências de conteúdos informativos; custo, ou seja, em descobrir quais os custos de obtenção de uma informação apta a transpor um cenário de assimetria informativa e, por conseguinte, os benefícios decorrentes desta informação; e credibilidade, consubstanciada na capacidade que uma informação tem de convencer o destinatário.

Em suma, os agentes econômicos individualmente considerados estão susceptíveis à incentivos ou desincentivos para a obtenção, divulgação ou retenção de uma informação, de modo a maximizar os seus interesses individuais, sendo que, esquivando-se à noção de uma “mão invisível” condutora de um mercado concorrencial perfeito, de funcionamento eficiente e equilibrado, esta busca pelos benefícios individuais decorrentes da obtenção de um conteúdo informacional vantajoso, costuma traduzir-se em transferência de renda, alocação ineficiente de recursos e perda de bem-estar social.

¹⁰⁶ STIGLITZ, J. E. (2002), p.471.

É este antagonismo de interesses que possivelmente pode impossibilitar um conjunto eficiente de incentivos endógenos dos mercados à superação das assimetrias informativas, ensejando atuação regulatória do Estado.

4.1. A SINALIZAÇÃO E AS DIFICULDADES DO MERCADO EM SUPERAR AS ASSIMETRIAS INFORMATIVAS

Como visto anteriormente, os custos de obtenção de uma informação apta a superar os problemas decorrentes das assimetrias informativas são demasiadamente altos, além de esta superação não corresponder aos interesses individuais de todos os agentes que atuam num mercado. Ou seja, em algumas oportunidades apenas uma das partes tem interesse em transpor uma assimetria informativa, já em outras, constitui-se em objetivo comum, entretanto suplantado pelo custo que incorreria o destinatário da informação para obtê-la.

Dessa forma, além dos interesses e incentivos individuais na recolha ou divulgação de uma informação, grande parte do problema reside na percepção intersubjetiva do destinatário de custo e benefício. Em outras palavras, o custo suportado pelo destinatário para a obtenção de uma informação, apta a transpor uma assimetria informativa, não pode ultrapassar os benefícios esperados com o complemento deste conteúdo informativo.

Nesse sentido, uma das principais formas de superação de assimetrias informativas, principalmente no que concerne à seleção adversa, é a *sinalização*, que consiste no conjunto de ações e comportamentos adotados por um agente econômico mais informado que transmite a um destinatário uma informação, gratuita e credível, que o permite perceber um cenário de diferenciação qualitativa e segmentação de mercado, distanciando-o do recurso a preços

estatísticos medianos ou da tomada de decisões discriminatórias, decorrentes de um conteúdo informativo incompleto¹⁰⁷.

Desta perspectiva surge, de logo, dois atributos fundamentais dos sinais, para que este surta o efeito desejado pelo agente sinalizador: primeiro, diz respeito ao custo, ou seja, o sinal deve transmitir uma informação gratuita para o destinatário, que, inicialmente, não tem interesse em despende esforços, ou recursos, para obtê-la, sendo mais eficiente quanto menos custosa for a sua recepção pelo agente alvo; segundo, trata da credibilidade da informação, ou seja, a sua capacidade de alterar a crença do sinalizado, ante as ressalvas feitas anteriormente quanto aos incentivos à desonestidade e o conhecimento deste fato pela outra parte.

A sinalização corre às expensas do agente mais informado e ele terá incentivo a transmitir uma informação sempre que ela lhe for mais útil de forma pública do que privada. Por exemplo, imaginemos uma confeitaria, dificilmente ela tentará sinalizar as suas qualidades com a publicidade de suas receitas, porquanto os possíveis benefícios seriam menores do que os prejuízos decorrentes de ter suas receitas tornadas públicas, o que possibilitaria que outras confeitarias copiassem os seus doces, obtendo uma parcela de seu mercado consumidor. Por outro lado, uma montadora de veículos, comumente, torna público todos os apetrechos tecnológicos contidos em seus veículos, pois, neste caso, os potenciais benefícios são maiores que os possíveis prejuízos, pois são estes que conduzem a escolha aquisitiva naquele mercado.

Outrossim, o destinatário tem que receber a informação transmitida ao menor custo possível, aí incluídos os custos de oportunidade. Ora, força é convir, que um consumidor não disporá de horas de seu tempo, obtendo uma quantidade muito grande de informações técnicas para se convencer da qualidade de um produto, se dispondo apenas a adquirir um conjunto de informações mínimo, suficiente ao seu convencimento na compra do bem, sem

¹⁰⁷ ARAÚJO, F. (2004), p.730 e SPENCE, M. (1973), p.356.

que, no entanto, os custos decorrentes da recepção da informação, inclusive o tempo despendido, ultrapassem o ganho obtido com a compra consciente¹⁰⁸.

Desta idéia decorre que, a sinalização não precisa transmitir uma informação completa, mas sim credível. Em outras palavras, o agente receptor não pressupõe, nem está disposto a obter, a recepção de todo o conteúdo informacional do indivíduo sinalizador, mas tão somente de alguns sinais que lhe surtam o mesmo efeito da completude informativa¹⁰⁹.

Assim, ao comprar um carro o indivíduo não está disposto a receber todas as informações técnicas do veículo para se convencer de sua qualidade, a grande maioria sequer conhece o seu funcionamento, até porque não possui especialização suficiente para, diante destas informações, discernir sobre a qualidade do veículo ofertado. Neste caso, a sinalização tem que versar sobre informações que sejam capazes de alterar a crença do consumidor na qualidade do automóvel ofertado, como se transmitisse uma informação completa, como, por exemplo, políticas de garantia estendida, informação que intui no consumidor a noção de que apenas um produtor que confia na qualidade de seus veículos estará disposto a oferecer uma garantia maior¹¹⁰.

Ocorre que a sinalização também não está imune aos efeitos da assimetria informativa dos mercados, defrontando-se com vários empecilhos à sua manifestação eficiente. Stiglitz aponta que os próprios comportamentos dos agentes econômicos traduzem-se em sinalizações, voluntárias ou não, transmitindo informações e que, diante deste fato, eles tendem a alterar os seus comportamentos. Por exemplo, o número de anos de escolaridade pode transmitir a capacidade de um indivíduo. A garantia oferecida por uma empresa enseja a percepção da boa qualidade de seus produtos pelo consumidor. A venda de uma grande fatia de ações transmite a informação do que este acionista pensa das possibilidades futuras da empresa. Ocorre que, a noção de que as ações dos agentes econômicos transmitem informações faz com que estes alterem o seu comportamento e, por conseguinte, o funcionamento dos

¹⁰⁸ SPENCE, M. (2002), p.434.

¹⁰⁹ ARAÚJO, F. (2004), p.730.

¹¹⁰ STIGLITZ, J. E. (2002), p.472.

mercados¹¹¹, o que demonstra, novamente, a gravidade de problemática informativa, cuja solução se esbarra em novos obstáculos.

O acionista que sabe que a venda de uma fatia significativa de suas ações tende a influir nas perspectivas futuras da empresa, retém uma quantidade de ações para evitar o efeito indesejado, ainda que não seja, naquela oportunidade, um comportamento eficiente. Outrossim, a empresa que sabe ter os seus funcionários cobiçados por outras, pode deixar de promover um empregado capacitado e merecedor, para evitar que as outras empresas concorram por ele, forçando-a a elevar a sua remuneração, haja vista que a promoção transmiti a informação de que o trabalhador é mais capaz e produtivo do que outros. Logo, a noção que os comportamentos, ainda que involuntários, exprimem informação, faz com que os indivíduos alterem seus comportamentos, tanto para omitir uma informação relevante, como para exteriorizar uma informação falsa e oportunista¹¹².

Outro ponto que evidencia a existência de sinalizações defeituosas e oportunistas diz respeito à sinalização através dos preços, que consiste em alterar a crença do destinatário transmitindo a informação de que o preço alto corresponde a um elevado padrão de qualidade. Note-se que, como analisado linhas atrás, o processo de seleção adversa relaciona preço e qualidade, ou seja, o estabelecimento de um preço mediano acarreta uma depressão qualitativa dos produtos ofertados num mercado, que gera nova queda de preço num processo cíclico.

Força é convir que muitas vezes o preço é um bom sinalizador, isto porque, obviamente, bens de melhor qualidade possuem um custo mais elevado, o que reflete no preço. Dessa forma, muito fácil intuir no consumidor a percepção de que o preço sinaliza a qualidade, o que não é necessariamente verdade, bastando que um vendedor oportunista ofertasse produtos de má qualidade por

¹¹¹ STIGLITZ, J. E. (2002), p.473.

¹¹² STIGLITZ, J. E. (2002), p.473.

um preço elevado para estabelecer uma alocação ineficiente de recursos e um desequilíbrio de mercado¹¹³.

Como observado, a consequência é que o equilíbrio do mercado, que se caracteriza pelo preço para o qual a oferta é igual à demanda, gera efeitos ineficientes ante a impossibilidade de se estabelecer um padrão qualitativo de referência. Outrossim, a tentativa de obter qualidade com o aumento de preço ofertado pelo consumidor, como forma de fugir à seleção adversa, culmina em alocações ineficientes de recursos e desequilíbrios. No mercado de trabalho, por exemplo, o estabelecimento de uma remuneração elevada, para a qual a demanda por trabalho não corresponde à oferta, pode levar ao desemprego¹¹⁴.

O que se demonstra é que também a sinalização, que é uma forma, muitas vezes eficientes, de superar as assimetrias informativas, principalmente o cenário de seleção adversa, enfrenta problemas decorrentes da própria imperfeição informativa, que podem culminar em ineficiências e desequilíbrios. Outrossim, a sinalização surge num contexto individual, de modo a maximizar interesses privados, nem sempre culminando em bem-estar social.

Neste sentido, fator que merece extrema relevância neste cenário de informação imperfeita é o papel desempenhado por entidades intermediárias e fornecedoras de informação como o são os centros de empregos, as bolsas, associações de defesa do consumidor, entidades de classes profissionais e outras, que buscam, através da injeção exógena de informação, complementar um conteúdo informativo deficiente gerado pelos mercados. As mesmas funções desempenham a publicidade e as revistas que procedem testes de qualidade e comparações de preço transmitindo informações ao consumidor à custos baixos. Outra função relevante, no que concerne a diminuição do cenário de incerteza decorrente das assimetrias informativas onde se processam as transações econômicas, é a do Estado que estabelece regras de comportamento, de

¹¹³ ARAÚJO, F. (2004), pp.732-733.

¹¹⁴ STIGLITZ, J. E. (2002), p.474.

produção, de qualidade e publicidade, que transferem para o consumidor um conteúdo informativo apto a mitigar a informação assimétrica com que decide¹¹⁵.

Do mesmo modo que o mercado é destinatário das sinalizações dos agentes econômicos destinados, o Estado regulador também o é, e está sujeito às dificuldades delineadas acima, decorrentes da transmissão de informações incompletas, convenientes e oportunistas, pelos vários agentes econômicos e grupos de interesse, de modo a criar ou fomentar assimetrias informativas que influem na atividade do agente regulador e culminam, muitas vezes, em políticas regulatórias que beneficiam os regulados, em detrimento de outros grupos, afastando o mercado de um funcionamento *pareto* eficiente.

4.2. O ESFORÇO REGULADOR DO ESTADO E AS IMPERFEIÇÕES INFORMATIVAS

A maior parte dos debates sobre regulação econômica orbita em torno do confronto entre regulamentação ou desregulamentação dos mercados. Isto porque, a atividade pública regulatória reflete tanto as contradições econômicas da “mão invisível”, ou seja, as aptidões e inaptidões endógenas dos mercados ao progresso econômico, como as inconstâncias e conveniências dos processos políticos, que influenciam e são influenciados pelos diversos indivíduos e grupos de interesse, vicissitudes que afetam significativamente a atividade regulatória do Estado, que, por conseguinte, ora é responsável pelo desenvolvimento econômico, ora pelo colapso de determinados mercados.

Neste sentido, um dos fundamentos mais aceitos doutrinariamente da intervenção pública regulatória é a necessidade de correção das falhas que afastam os mercados de um funcionamento concorrencial perfeito e socialmente desejável. Foi dito que, dentre as *falhas de mercado*, as assimetrias informativas representam um dos maiores óbices ao funcionamento concorrencial perfeito

¹¹⁵ ARAÚJO, F. (2004), p.737.

dos mercados, com significativos efeitos na alocação eficiente de recursos e no equilíbrio.

Deste panorama decorre que muitas das assimetrias informativas podem ser corrigidas pelos incentivos decorrentes da troca voluntária, ou seja, os incentivos dos próprios mercados que os agentes possuem para transpor os quadros de imperfeição informativa que minimizam os seus interesses individuais, como, por exemplo, um trabalhador mais capaz que tem interesse em transmitir essa informação ao empregador, para fugir do cenário de seleção adversa. Entretanto, o grau de assimetria informativa pode ser tão elevado que, ante os interesses antagônicos dos agentes econômicos e os elevados custos de obtenção da informação, se torna impossível o alcance endógeno de um equilíbrio ótimo, ensejando a intervenção do Estado para, mitigando os efeitos socialmente indesejados das assimetrias informativas, induzir os mercados a um funcionamento mais próximo do ótimo¹¹⁶.

Ocorre que a atividade pública regulatória está submetida aos vários problemas ínsitos aos mercados, como os decorrentes de imperfeições informativas, interesses desalinhados, pressão de grupos de interesses, captura, altos custos e etc., o que dificulta o implemento de políticas regulatórias eficientes. Por outro lado, a problemática se agrava na medida em que os efeitos de intervenções públicas regulatórias ineficientes podem ser ainda mais danosos para os mercados, como evidenciou Ronald H. Coase ao demonstrar as dificuldades e consequências do estabelecimento ineficiente das taxas pigouvianas, como forma de mitigar os efeitos das externalidades¹¹⁷.

Assim, busca-se demonstrar a amplitude do problema enfrentado pelo Estado regulador que, por um lado, necessita intervir nos mercados para mitigar os efeitos socialmente indesejados das assimetrias informativas e, por outro, enfrenta na concreção deste objetivo os mesmos obstáculos decorrentes de um conteúdo informativo incompleto que, tanto o coloca em posição de desvantagem informativa em relação às empresas reguladas, quanto dificulta a

¹¹⁶ COOTER, Robert & T. U. (2010), p.64.

¹¹⁷ COASE, R. H. (1960), p.12-23.

formatação de políticas regulatórias eficientes. Em outras palavras, as assimetrias informativas disseminadas nos mercados também permeiam a atividade regulatória, reclamando sensíveis efeitos nas políticas públicas de regulação econômica, como altos custos, problemas decorrentes da monitoração e a dificuldade em estabelecer regulações eficientes.

Sob o espreque da *teoria da agência*, a economia da regulação tem se debruçado sob a atividade pública regulatória enquadrando-a no modelo do principal - agente. Jensen e Meckling explicam que uma relação de agência se caracteriza por um contrato pelo qual um indivíduo, ou um grupo, denominado principal, contrata outro, ou outro grupo, denominado agente, para executar uma atividade em seu proveito, delegando-lhe tarefas e uma esfera de tomada de decisões, que repercutem nos seus interesses. Ocorre que, sendo os agentes envolvidos nesta relação contratual maximizadores de seus interesses individuais, força é convir que o agente não atue sempre em consonância com os interesses do principal, emana daí vários fatores de ineficiência e desequilíbrio, com altos custos decorrentes do monitoramento do agente, de ligação e de perdas residuais, ante a incompletude informativa. O modelo principal – agente pode ser percebido em qualquer relação contratual que envolva um cenário de integração vertical ou que pressuponha uma cooperação de esforços para a concreção de um objetivo estabelecido por uma das partes, amoldando-se a diversas relações econômicas, para as quais há um significativo custo de agência¹¹⁸.

Note-se que grande parte dos problemas associados às relações de agência reside no contexto de incompletude informativa em que ela se opera. Ou seja, a inaptidão do principal, num período pré-contratual, em determinar se o agente é capacitado para exercer as funções para as quais será contratado e, num período pós-contratual, se o agente exerce as suas atividades com o máximo de esforço e em prol dos interesses do principal. É, portanto, a assimetria informativa o elemento desestabilizador desta relação, haja vista que conhecendo o agente os seus interesses e comportamentos e ciente das dificuldades enfrentadas pelo principal em monitorar os seus atos, tem incentivos

¹¹⁸ JENSEN, M. C. & W. H. M. (1976), pp.308-310.

suficientes para alterar o seu comportamento, maximizando o seu bem-estar, em detrimento dos interesses do principal. Logo, grande parte da solução, e das dificuldades em encontrá-la, está no estabelecimento de incentivos que alinhem os interesses das partes, evitando comportamentos divergentes e oportunistas, ou seja, afastando o risco moral.

Ocorre que, fazer convergir interesses antagônicos não é tarefa das mais simples e, principalmente, enseja um conteúdo informativo completo não verificado nos mercados, que, ao contrário, caracterizam-se por um elevado grau de informação imperfeita. Em outras palavras, a superação da assimetria informativa, ou dos seus efeitos, através do alinhamento dos interesses do agente e do principal, ensejaria que este tivesse um grau de informação que não possui. Sendo que as impossibilidades de encontrar políticas de incentivos eficientes, e as próprias dificuldades de verificação empírica do sucesso destas políticas, reclamam um custo de recolha de informação e monitoramento demasiadamente elevado, impossibilitando muitas vezes a manutenção da própria relação contratual. Custo este que não se restringe à observação do desempenho do agente, mas também em meios de controlar o seu comportamento, evitando o oportunismo que não maximiza os interesses do principal¹¹⁹.

Sob a égide da *teoria da agência*, a regulação econômica, por conseguinte, pode ser facilmente percebida de acordo com o modelo principal – agente, notando-se que as relações e estruturas inerentes às atividades regulatórias estabelecem um esforço cooperado e hierarquizado destinados à concreção de um objetivo estabelecido pelo Estado, numa típica relação de agência.

Neste sentido, a regulação decorre de uma rede de delegação de poderes que tem início no eleitor e termina nas empresas reguladas. O eleitor delega ao Estado uma gama de atividades e decisões que deverão servir aos seus interesses; o Estado delega tarefas e decisões às agências reguladoras; as agências reguladoras estabelecem regras de comportamento e uma margem

¹¹⁹ JENSEN, M. C. & W. H. M. (1976), pp.308-310.

de decisões às empresas, num cenário de integração vertical que reclama todos os custos e problemas inerentes as relações de agência. Ocorre que essa cadeia de delegação transcorre num cenário caracterizado por um alto grau de informação assimétrica, enquadrando-se, o processo regulatório, num típico modelo principal – agente, onde o agente possui uma quantidade maior de informações relevantes, que utiliza para maximizar os seus próprios interesses, desviando-se dos compromissos assumidos¹²⁰.

Ocorre que, embora também encontre significativas dificuldades a serem superadas, é o Estado chamado a intervir nos mercados para corrigir problemas decorrentes da informação imperfeita, que não podem ser superados endogenamente pelos mercados, ou seja, quando os mercados não oferecem incentivos eficientes para a obtenção ou divulgação de uma informação apta a mitigar os efeitos da assimetria informativa. Stiglitz aponta que uma das ideias fundamentais que perfilhou o pensamento econômico tradicional é que a alocação eficiente de recursos poderia ser alcançada com a descentralização da tomada de decisões, sendo que esta noção não se mostra sempre verdadeira¹²¹. Neste cenário, a eficiência alocativa só seria alcançada através da centralização das decisões econômicas no Estado regulador, que mediante o uso de um poder coercitivo conduz o comportamento dos agentes econômicos de modo a mitigar os efeitos das falhas de mercado, inclusive da assimetria informativa.

Por exemplo, as seguradoras não podem controlar o tabagismo, nem intervir na quantidade de cigarros que os segurados fumam, pior, pode-se dizer que, ao adquirir um seguro de saúde, o segurado pode ter incentivo a fumar mais, haja vista que os seus custos decorrentes de problemas de saúde estão cobertos. Por outro lado, o Estado regulador, embora não possa proibir o indivíduo de fumar, uma vez que restou permitido pela legislação o consumo de cigarros, pode aumentar significativamente os tributos incidentes sobre o cigarro e seus complementos, diminuindo o consumo, obtendo o resultado almejado pela seguradora¹²².

¹²⁰ SOARES, J. F. (2007), p.266.

¹²¹ STIGLITZ, J. E. (2002), p.478.

¹²² STIGLITZ, J. E. (2002), p.479.

Dessa forma, a regulação possui o condão de, através do uso do poder coercitivo do Estado, centralizar um conjunto de decisões, que diminuem a esfera de incentivos do mercado, decorrentes de assimetrias informativas, que incitam comportamentos oportunistas e socialmente indesejados. Por exemplo, se o vendedor de um bem de má qualidade não tiver que se responsabilizar pelos danos que o produto causar ao adquirente, este terá incentivo em produzir e comercializar bens de má qualidade, cujo custo é mais baixo, maximizando os seus lucros. Entretanto, o Estado estabelece um conjunto de normas que responsabiliza o vendedor pelos danos causados pelos produtos ofertados ao consumidor, nesta hipótese há um desincentivo a produção de produtos de má qualidade, que tendem a provocar mais danos ao consumidor, anulando os incentivos do mercado.

O mesmo pode-se aduzir acerca do risco moral no trabalho, ou seja, o estabelecimento de um conjunto normativo que permite ao empregador despedir o empregado por justa causa, quando este não exerce as atividades profissionais em consonância com os objetivos contratados ou comete atos em desacordo com os interesses da empresa, mitiga o incentivo decorrente da assimetria informativa para que o trabalhador altere seu comportamento em desacordo com os interesses do empregador, pois sabe que acaso o seu comportamento desidioso seja detectado perderá o seu posto de trabalho.

Assim, são várias as políticas regulatórias que mitigam ou erradicam os efeitos das assimetrias informativas, como políticas de fixação de preços, de padrão de qualidade, de entrada de novas empresas nos mercados, etc., complementando exogenamente o conteúdo informativo dos agentes ou mitigando os efeitos da assimetria informativa. Por exemplo, ao invés de deixar ao alvedrio do vendedor a qualidade do bem a ser produzido, o Estado regula o padrão de qualidade, estabelecendo normas técnicas de embalagem, dos insumos e da produção, transmitindo ao consumidor a informação de que aqueles produtos possuem um padrão mínimo de qualidade, diminuindo o cenário de incerteza qualitativa em que se processa a compra. O mesmo se dá com o estabelecimento de requisitos para o exercício de uma determinada atividade econômica, como os certificados das entidades de classe.

Neste sentido, as políticas regulatórias destinadas a superar as assimetrias informativas podem atuar diretamente, transmitindo exogenamente informações aos agentes econômicos, a fim de diminuir a divergência do conteúdo informativo deles, ou de modo indireto, com incentivos que buscam mitigar ou erradicar os efeitos indesejados das informações assimétricas que produzem comportamentos individuais oportunistas. Em outras palavras, o estabelecimento de técnicas de produção e padrões de qualidade, por exemplo, transmite informações ao consumidor sobre as características dos bens ofertados, ou seja, complementa o conteúdo informativo, reduzindo o cenário de incerteza qualitativa do consumidor, por outro lado, políticas de garantia e responsabilidade incentivam o produtor a comercializar produtos de boa qualidade, haja vista que seria responsabilizado pela má qualidade do produto que oferta, logo induz às partes a comportamentos eficientes, sem, necessariamente, transmitir informações sobre o objeto da transação.

Resta evidente, portanto, que a solução dos problemas decorrentes das informações imperfeitas dos mercados enseja, muitas vezes, a ingerência regulatória do Estado, haja vista a inaptidão dos próprios mercados a superarem de maneira endógena as assimetrias informativas e os efeitos dela decorrentes. Ocorre, por outro lado, que o Estado também esbarra em significativas dificuldades e custos na solução desses problemas, decorrentes do próprio quadro de assimetria informativa que enfrenta.

Voltando a análise da regulação sob a ótica da teoria da agência, verifica-se a dificuldade enfrentando pelo Estado em estabelecer políticas regulatórias eficientes em contextos de informação incompleta. De logo, a atividade regulatória se esbarra em dois problemas: primeiro, os problemas inerentes às relações de agência, ou seja, em como alinhar os interesses do Estado, principal, e dos regulados, agentes, evitando comportamentos oportunistas e diminuindo os custos decorrentes da assimetria informativa existente entre as partes; segundo, a própria incompletude informativa do Estado para estabelecer políticas regulatórias eficientes, ou seja, a falta de informações sobre o mercado para se estabelecer políticas corretivas que maximizam o bem-estar social.

A regulação vista através do modelo principal-agente reclama algumas dificuldades a serem enfrentadas na elaboração de políticas regulatórias. Força é convir, que a eficiência de uma regulação depende da cooperação de esforços entre os agentes econômicos atuantes no mercado e o Estado, o principal. Neste sentido, é fácil perceber uma inaptidão, ao menos inicial, de convergência dos interesses do Estado, obstinado a maximizar o bem-estar social, estabelecendo um preço de equilíbrio e um padrão de qualidade, por exemplo, e das empresas, que visam maximizar os seus interesses individuais, buscando precipuamente o lucro.

Aqui cabem todas as ressalvas feitas acima, no tocante às relações de agência. Os custos de monitoramento das atividades das empresas e dos mercados, a fim de se evitar comportamentos socialmente indesejados em desalinho com os interesses do agente regulador, são demasiadamente elevados, impossibilitando esse controle pelo principal, o que incentiva os agentes ao incumprimento dos compromissos assumidos, em prol da maximização de seus interesses e preferências individuais. Ou seja, a existência de assimetrias informativas entre as partes, pode culminar no surgimento de problemas de risco moral e seleção adversa.

Em regras gerais, a solução dos problemas decorrentes das relações principal-agente se dá por duas vias: ou em forma de incentivos aptos a alinhar os interesses de ambas as partes; ou através do estabelecimento de regras e instituições destinadas a evitar desvios comportamentais oportunistas do agente que culminam em perda de bem-estar do principal. Ocorre que, o implemento destes dois modelos de soluções podem requerer um grau informativo que o principal ou que o agente regulador não possui, o que dificulta as soluções e aumenta os custos de monitoramento.

Outra grave dificuldade enfrentada pelo Estado no exercício da atividade regulatória diz respeito à falta de informações sobre os mercados que podem culminar em políticas públicas ineficientes e desestabilizadoras do equilíbrio ótimo. Em outras palavras, a incompletude do conteúdo informativo do agente regulador limita a sua capacidade de estabelecer políticas regulatórias de modo eficiente, sendo fonte de mau funcionamento dos mercados e perda de bem-

estar social. Como visto, a assimetria informativa constitui elemento limitador da racionalidade dos agentes econômicos, aí incluído o estado regulador.

Ronald H. Coase, no artigo *The Problem of Social Cost* (1960), verificou essa complexa gama de incertezas que permeiam a atividade regulatória, demonstrando as dificuldades em se estabelecer uma taxa pigouviana ótima, apta a solucionar os problemas de externalidade, sendo que uma taxa muito elevada poderia acarretar problemas de subprodução e um valor muito baixo poderia gerar problemas de superprodução¹²³. Como o Estado não conhece os custos das empresas não consegue estabelecer um valor adequado a conformação das externalidades ao bem-estar social, residindo, novamente, o problema na deficiência informativa. O mesmo se verifica no estabelecimento de várias outras políticas regulatórias, como na fixação de preços de equilíbrio ou no estabelecimento de um padrão de qualidade, haja vista que o agente regulador dificilmente possui o conjunto de informações necessárias ao estabelecimento de um funcionamento eficiente a um determinado mercado.

No mesmo sentido, Friedman, aponta que, em situações de monopólios naturais, a doutrina tradicional atribui à regulação o papel de contornar os efeitos nocivos da falta de concorrência, obrigando, por exemplo, o monopolista a praticar preços equivalentes ao custo marginal, ou seja, o preço do custo da produção de uma unidade adicional do bem ou serviço. Entretanto, demonstra que um dos problemas cruciais está na incapacidade do regulador em conhecer estes custos, assim como, que o regulador se alicerça no modo como as empresas produzem, considerando custo e quantidade, e não no modo como elas poderiam produzir, ou seja, se poderia a empresa aumentar a sua produção, diminuindo seu custo médio e conseqüentemente o preço. Decorre daí, que a empresa sabendo que fiscalizada pelo regulador, pode produzir as últimas unidades a custos marginais tão altos quanto possível, de modo que o agente regulador, observando um custo marginal alto, permita a fixação de preços também altos¹²⁴.

¹²³ COASE, R. H. (1960), p.12-23.

¹²⁴ FRIEDMAN, D. D., (2000), p.250-251.

Decorre desta desvantagem informativa do Estado regulador que, a busca pelas informações necessárias à elaboração e implemento de políticas regulatórias traz para o processo de criação as empresas reguladas, que possuem grandes incentivos a transmitir ao Estado informações convenientes e incompletas, a fim de obterem políticas regulatórias que lhes favoreçam. É notório que as empresas reguladas conhecem melhor seus custos de produção, níveis de esforço ótimo para a redução de custos e o funcionamento do mercado em que atuam que o agente regulador, logo, dados os altos custos para obtenção pelo Estado destas informações por outros meios, os agentes econômicos privados são convidados a participar do processo regulatório, sendo que os grupos detentores dessas informações manipulam os dados transmitidos para maximizar os seus interesses individuais. Dessa forma, é da existência de assimetrias informativas e da necessária participação das empresas reguladas do processo de produção de regulação que resulta, em muitas oportunidades, políticas regulatórias que beneficiam os regulados e a própria captura da agente regulador¹²⁵.

Ocorre que o processo de captura é fomentado pela existência de um elevado grau de assimetria informacional. O convite às empresas reguladas para a participação na elaboração de políticas regulatórias, num ambiente de relações de agência e assimetria informativa que beneficia o agente, neste caso os regulados, possibilita que estas conduzam o processo político de modo a obter o máximo de benefícios, prosseguindo os seus próprios interesses. Assim, percebe-se que o comportamento de captura tende a ser consequência direta da assimetria informacional existente entre agente regulador e empresas reguladas, de onde decorrem custos de transação e dificuldades de controle, ínsitos ao modelo principal-agente que se verifica entre as partes¹²⁶.

¹²⁵ FREIRE, M. P. R. V. (2008), pp.77-78 e SOARES, J. F. (2007), p.266.

¹²⁶ Esta perspectiva da escola de Toulouse sustenta que, diferente do pressuposto pela escola de Regulação e da Escolha Pública de Chicago, as teorias dos grupos de interesse e da busca de renda falham no que concerne à explicação adequada do processo de regulação, na medida em que desconsideram a adequação do modelo à teoria da agência, pressupondo que o agente regulador (principal) controla adequadamente os comportamentos dos agentes regulados, ignorando os problemas decorrentes da assimetria informativa. Logo, mais do que do comportamento oportunista do agente regulador, maximizador de seus interesses individuais, a captura decorreria, principalmente, devido ao cenário de assimetria informativa

Ora, são vários os problemas enfrentados pelo Estado regulador decorrentes da assimetria informativa, e da desvantagem de seu conteúdo informativo incompleto face os regulados, tanto no que concerne à mitigação dos efeitos da própria informação assimétrica dos mercados, quanto no exercício da atividade regulatória de um modo geral. Neste sentido, foram abordadas aqui apenas algumas das dificuldades enfrentadas pelo Estado no exercício da atividade regulatória, embora existam várias outras decorrentes de um processo, dinâmico, consequencial e complexo, do qual participam os vários agentes econômicos, maximizadores de seus interesses e preferências individuais, com incentivos divergentes e contraditórios.

Ocorre que, ainda assim, o Estado regulador possui meios de, mesmo diante de graves problemas de assimetrias informativas, encontrar modelos de incentivos mais eficientes que o mercado. Stiglitz assevera que mesmo quando os governos enfrentam os problemas de informações assimétricas verificados nos mercados, os incentivos e pressões a que são submetidos difere daqueles que enfrenta o setor privado, em grau e efeito, sendo que, ainda que submetido às mesmas restrições informativas, dispõe de meios de aumentar o bem-estar¹²⁷. Note-se, por exemplo, que no exercício de atividade regulatória o agente regulador está diante de uma teia complexa de informações transmitidas por vários grupos de interesses, ainda que informações convenientes e incompletas, logo decide diante de um conteúdo informativo mais completo, ou melhor, menos incompleto.

Ora, a elaboração de uma política regulatória interessa não só aos agentes atuante num mercado, mas também às indústrias dos complementos e substitutos, além do consumidor final. Assim, participam do processo todos os grupos interessados, transmitindo informações divergentes, decidindo o regulador num cenário de assimetria informativa, muitas vezes, menor.

Dessa forma, sempre que o próprio mercado de forma endógena falha em atribuir incentivos aos agentes econômicos para trocarem informações ou

em que se opera o processo político regulatória e da participação das empresas reguladas no processo de criação de regulação. SOARES, J. F. (2007), pp.266-267.

¹²⁷ STIGLITZ, J. E. (2002), p.479.

mitigare os efeitos das assimetrias informativas nas relações econômicas, a regulação pública é o instrumento apto a transpor a barreira da incompletude informativa, transmitindo exogenamente as informações ao mercado, anulando incentivos a comportamentos oportunistas, alinhando interesses divergentes, etc., de modo a fomentar uma alocação eficiente de recursos e o equilíbrio.

Vale ressaltar que, diante das assimetrias informativas enfrentadas e dos altos custos de transação decorrentes das relações de agência as quais se amoldam à atividade regulatória, nos parece que a regulação econômica, como forma de superar as imperfeições informativas, deve ser extraordinária e residual. Ou seja, o Estado Regulador só deve intervir quando os mercados, por si só, não conseguirem estabelecer instrumentos eficientes de superação das assimetrias informativas, tanto porque os agentes econômicos atuantes no mercado possuem mais e melhores informações, podendo estabelecer incentivos mais eficientes, como porque os custos para a solução endógena do problema são menores.

Trata-se, por conseguinte, de relativizar à máxima de que o funcionamento concorrencial dos mercados tende a determinar uma alocação eficiente de recursos e um equilíbrio geral, que se traduziriam em benefícios individuais e coletivos. Isto porque, os mercados estão repletos de falhas que o afastam de um modelo concorrencial perfeito, fazendo-se necessário perceber em quais circunstâncias o seu funcionamento imperfeito culmina em perda de bem-estar e em que grau, ou seja, quando o mercado, por si só, alcança um funcionamento ótimo, ou o mais próximo disso, e quando isso não ocorre ensejando a intervenção do Estado para restabelecer um padrão de concorrência que maximize o bem-estar social. A decisão de regular ou não um mercado, e neste caso estabelecer políticas regulatórias aptas a superar as assimetrias informativas, reclama uma análise, muitas vezes empírica, dos efeitos e custos dessas opções, a fim de se estabelecer uma solução que incorra no menor custo social.

Assim, extremamente difícil é a tarefa de se estabelecer cabalmente uma convicção quanto a necessidade ou desnecessidade de intervenção pública regulatória num mercado, tanto para a superação de uma problemática qualquer,

quanto para o fomento de um funcionamento eficiente e equilibrado, haja vista que as teorias econômicas tem demonstrado recorrentemente que as soluções endógenas dos próprios mercados tendem a ser significativamente mais eficientes e menos custosas na superação dos problemas enfrentados pelos agentes econômicos, pondo em xeque os fundamentos tradicionais da regulação¹²⁸. Neste sentido, também quanto à aptidão a superação das assimetrias informativas, a regulação tende a ser alvo de grande incerteza, quer seja pela possível incapacidade de se estabelecer soluções eficientes, quer seja pelos altos custos de transação ou, ainda, pela grande exposição do agente regulador aos processos de captura.

Em síntese, numa perspectiva ainda perfunctória, parece razoável que sempre que os próprios mercados produzam endogenamente os incentivos aptos à superação dos problemas decorrentes das assimetrias informativas, estas soluções tendem a ser mais eficientes, pois alicerçada num conteúdo informativo mais específico e a um menor custo social, traduzindo-se em ganho de bem-estar. Entretanto, como ressaltado anteriormente, é inegável que a “mão invisível” dos mercados não tende a absorver os efeitos ineficientes e, muitas vezes, moralmente repudiados do comportamento dos agentes econômicos, pautados numa racionalidade limitada pelas assimetrias informativas, externadas em preferências e escolhas discriminatórias e estigmatizadoras, ensejando uma intervenção pública regulatória que conduza os mercados a um funcionamento eficiente, equilibrado e socialmente desejado.

¹²⁸COASE, R. H. (1960), p.12-23, e DEMSETZ, H. (1968), p.65.

CAPÍTULO IV – MERCADOS DE CONCORRÊNCIA IMPERFEITA E DIFICULDADES DE REGULAÇÃO

5. DOS MERCADOS PERFEITAMENTE CONCORRENCIAIS À CONCORRÊNCIA IMPERFEITA

Embora marcado por duas grandes guerras mundiais, inimagináveis avanços tecnológicos, desfazimento de grandes “impérios”, como o Soviético, crises econômicas, ditaduras e revoluções sociais, uma das maiores colaborações trazidas pelo Século XX foi a universalização da democracia¹²⁹ como sistema político. Isto porque, entre outras virtudes, a democracia possui o desígnio precípua de limitar o poder político, evitando, ou ao menos almejando evitar, que a concentração e o excesso de poder resultem em abusos de direito, exclusão de classes, atos de discriminação de qualquer natureza, exploração social, etc. Obviamente, a estrutura de Estado Democrático atual decorre de uma evolução continua e resulta de vigorosas experiências sociais históricas, desde as Revoluções Francesa (1789) e Americana (1776)¹³⁰ do século XVIII, até os dias atuais, avocando paulatinamente cada vez mais indivíduos para os processos políticos.

Apesar de consideravelmente abrangente e conflituoso o tema democracia, pelo que não se pretende aprofundá-lo, trazê-lo a lume neste ensaio se faz bastante pertinente, pois, enquanto instrumento de limitação de poder político e garantidor de liberdades individuais, deve também permear as relações econômicas. Isso porque, o poder econômico, quase sempre resultante em

¹²⁹ MATEUS, A. M., (2006), p. 2, define democracia como o sistema político fulcrado no respeito às liberdades individuais, institucionalizado por um regime constitucional, com partidos políticos e associações estabelecidas livremente, onde coexistem três poderes, executivo, legislativo e judiciário, independentes e harmônicos, garantindo liberdade de expressão, representação participativa, sufrágio popular periódico e livre, dentro de um Estado de Direito.

¹³⁰ Embora o termo democracia remonte à Antiguidade Clássica, utilizada para designar o modelo de gestão política da cidade de Atenas, na Grécia Antiga, força é convir que a acepção moderna do termo, após longo período em desuso, principalmente diante das monarquias da Idade Média, começa a adquirir os contornos atuais a partir das Revoluções Francesa de 1789 e Americana 1776, representadas, em apertadíssima síntese, pelos interesses da burguesia em fazer sucumbir o poder monárquico absoluto, visando garantir o respeito às liberdades individuais.

poder político, pode vir a ser tão “absolutista” quanto as próprias monarquias clássicas, culminando, numa perspectiva social, em estorvo de classes sociais, transferência de renda, desrespeito a liberdades individuais, etc.

Não por outro motivo, tem a concorrência o importante papel de assegurar o funcionamento equilibrado do mercado, limitando a concentração do poder econômico, proporcionando eficiência, equilíbrio, garantindo o respeito a livre iniciativa, as relações de trabalho, ao consumidor, elemento, portanto, imprescindível a uma economia verdadeiramente democrática¹³¹.

Entretanto, também no que concerne à concorrência, os mercados encontram comumente dificuldades em, endogenamente, preservá-la. Isso porque, entre inúmeros outros motivos, os mercados concentrados permitem aos agentes econômicos a obtenção de lucros anormais, transferência de renda em detrimento do consumidor, fixação de preços, etc., em síntese, permiti que obtenham poder de mercado, de modo que, unilateralmente, consigam determinar as condições de troca, pelo que há incentivo constante à concentração, ensejando a intervenção pública regulatória para resguardar a concorrência e com ela a livre iniciativa e as liberdades individuais.

Neste sentido, a concorrência é o principal instrumento de democratização econômica, impedindo que as empresas obtenham poder de mercado, garantindo atuação econômica independente dos vários agentes, dotando os mercados de equilíbrio e eficiência a locativa e promovendo o bem-estar social, tendo a regulação econômica, através de políticas de defesa da concorrência papel fulcral na concreção destes objetivos, conquanto, endogenamente, determinados mercados não conseguem atingir um grau de competição que assegure o bem-estar social.

Convém ressaltar, que este trabalho não pretende adentrar com profundidade na defesa da concorrência, visando demonstrar, entretanto, como os mercados conduzem-se a um cenário de concorrência imperfeita, que pode

¹³¹ MATEUS, A. M., (2006), p.2.

culminar em ineficiência econômica e a locativa, desperdício de recursos, transferência de renda, desequilíbrio e perda de bem-estar social.

5.1. ECONOMIA DE MERCADO E CONCORRÊNCIA

Embora o imbróglio estado e economia sempre tenha perfilhado o pensamento jus-filosófico, desde o século XVIII, com a ressoante construção teórica não intervencionista, proclamada na obra de Adam Smith (1776)¹³², imortalizada sob a metáfora da “mão invisível”, os alicerces desta conflituosa e cogente relação passaram por tormentosas discussões científicas e conheceram diversas experiências sociais concretas no decorrer dos últimos séculos, das economias planificadas das nações socialistas na primeira metade do século XX ao liberalismo econômico clássico, muito presente na economia Norte Americana, principalmente no período que precedeu a “Grande Depressão”.

Entretanto, a grande maioria dos modelos econômicos que se alicerçaram sobre granítica intervenção pública sucumbiram em crises insuperáveis, se instalando quase que na totalidade dos países desenvolvidos e em desenvolvimento economias pautadas na livre iniciativa, propriedade privada dos fatores de produção, outorgando ao próprio mercado as decisões concernentes a fixação de preços, bens e serviços a serem oferecidos e demais condições de troca, sob reduzida intervenção pública, economias ditas de mercado.

Em uma economia de mercado, a descentralização de decisões só levará a um comportamento eficiente dos agentes econômicos se houver um cenário de competição, esta chamada de concorrência. Desta forma, em simplória análise, é a concorrência o fenômeno de competição entre agentes

¹³² SMITH, A. (1999), pp.758-760.

econômicos no mercado, competição que culminaria em uma estrutura econômica eficiente¹³³, promovendo o equilíbrio e o bem-estar.

Isso porque, em uma economia de mercado, a concorrência, reflexo da competição entre as empresas em alcançar o maior número de clientes, transacionando o maior número de produtos, demanda investimento constante em novas tecnologias, baixos custos de produção, consideráveis margens de lucro, oferecendo ao mercado produtos inovadores, de boa qualidade, com preço baixos, sob pena de sucumbirem aos competidores mais hábeis, o que conduz a alocação eficiente de recursos, diminuição de preços, aumento de qualidade de bens e serviços e avanços tecnológicos. Nesta perspectiva, o processo de competição em um mercado concorrencial perfeito conduz, em logo prazo, a maximização das eficiências alocativas, ao um equilíbrio geral que é ótimo no sentido de Pareto, e por conseguinte, ao bem-estar social.¹³⁴

Arrow e Debreu, em trabalho sobre equilíbrio geral em uma economia competitiva, demonstraram que, sob hipóteses adequadas, uma economia em concorrência perfeita, onde consumidores maximizam as suas utilidades e produtores maximizam lucros normais, estará em equilíbrio e a alocação de recursos será ótima no sentido de Pareto. Em outras palavras, uma alocação de recursos Pareto-ótima pode ser alcançada mediante um equilíbrio competitivo em uma economia de mercado¹³⁵. Vale ressaltar que, o fato de se chegar a um modelo econômico em equilíbrio geral competitivo eficiente, não pressupõe estar-se diante de modelo equitativo, no que concerne a distribuição de riqueza socialmente almejada, o que enseja, por vezes, a intervenção do estado para garantir a concreção dos objetivos distributivos que maximizem o bem estar social.¹³⁶

Assim, tem-se que, há algum consenso que a economia de mercado é o modelo econômico mais eficiente em termos de equilíbrio e alocação de recursos, maximizando o bem-estar social. Do mesmo modo, há também

¹³³ Uma economia pode ser considerada eficiente, se diante dos fatores de produção primários, o aumento na produção de um bem só será possível mediante a redução na produção de outro bem.

¹³⁴ PINHEIRO, A. C. & J. S. (2005), p.355.

¹³⁵ KENNETH J. A & G. D. (1954), pp.265-266.

¹³⁶ MATEUS, A. M., (2006), p.3.

consenso que, em regra, a afetação de recursos só será eficiente, mediante um funcionamento concorrencial perfeito, ou mais próximo disto, da economia, sendo a concorrência o mecanismo básico de funcionamento de uma economia de mercado.

Note que, em um cenário de concorrência perfeita, cujas condições de existência, como atômidade, informação perfeita e liberdade de entrada e saída, estejam satisfeitas, qualquer lucro anormal será em médio prazo extirpado pela entrada de novos rivais, pelo que o preço de equilíbrio fixar-se-á muito próximo ao custo marginal. Por isso, se diz que a concorrência é pressuposto da alocação ótima de recursos em uma economia de mercado, maximizando o bem-estar social.

A título de exemplificação, para notar a ineficiência da fixação de preços superior ao custo, condição comum em mercados concentrados, imagine que um vendedor monopolista, capaz, portanto, de individualmente fixar o preço no mercado, pretenda vender um bem cujo custo marginal seja \$ 2,00 por \$ 3,00 e que tenham compradores dispostos a adquirir este bem por \$ 2,50. Neste caso, todos os compradores dispostos a adquirir o bem por \$ 2,50, preço superior ao custo, mas inferior ao preço, serão afastados do mercado, o que é ineficiente, haja vista que, obviamente, enquanto houver consumidor disposto a adquirir o produto por um preço superior ao custo interessaria ao produtor vendê-lo, assim como ao comprador adquiri-lo, pelo que a transferência do bem resultaria em uma alocação eficiente de recursos¹³⁷.

Dessa forma, perceptível que o lucro anormal é ineficiente, conquanto obsta trocas eficiente e socialmente desejadas. Ademais, o mercado caracterizado por lucros anormais, como referido linhas atrás, é atrativo aos rivais potenciais, que se instalam no mercado atraindo, pela concorrência, as margens de lucro para valores próximos ao custo marginal.

Entretanto, força é convir, que o modelo econômico pautado em um cenário de concorrência perfeita é dificilmente atingível, devido a condições de

¹³⁷ FRIEDMAN, D. D. (2000), pg.244-245.

existência restritas e de difícil verificação empírica, atributos sobre os quais este ensaio se debruçara em tópico seguinte, pelo que sua estrutura é mais utilizada como referencial de eficiência econômica em mercados de concorrência imperfeita.

5.2. PRESSUPOSTOS DE EXISTÊNCIA DE CONCORRÊNCIA

Os mercados caracterizados por um nível de concorrência perfeita apresentam condições de funcionamento específicas que garantem a concreção dos objetivos e características apontadas no item anterior. Desta forma, para que exista concorrência perfeita os mercados devem ser dotados de atômidade, fluidez, liberdade de entrada e saída de rivais e um nível de informação perfeita, que lastrei de modo eficiente a tomada de decisões racionais dos agentes econômicos.

A atômidade é caracterizada pela pluralidade de partes, tanto entre consumidores, como entre produtores, de modo que nem um agente econômico tem condições de, isoladamente, determinar as condições de troca, como preço, qualidade e equilíbrio. Satisfeita a condição de atômidade, os sujeitos atuantes em uma determinada indústria têm consciência que a sua contribuição para o estabelecimento de níveis de preço e equilíbrio de oferta e demanda é ínfima, de modo que não há a crença na possibilidade de alteração destas condições a partir de comportamentos individuais, inibindo, por conseguinte, atividades ineficientes que resultam em desperdícios de recursos, como o *rent seeking*. Neste cenário, os preços, ditos de equilíbrio¹³⁸, fixam-se a partir da interação entre oferta e procura, sem interferência deliberada de produtores ou consumidores isoladamente.

¹³⁸ Preço de equilíbrio é aquele para o qual a quantidade de produtos que os fornecedores querem vender é igual a quantidade de produtos que os consumidores querem comprar, ou seja, é o preço pelo qual a demanda se iguala à oferta COOTER, R. & T. U. (2010), pp.51-52.

Tem-se na atomicidade o principal dos requisitos da concorrência, porquanto alicerce do poder de escolha, possibilitando a ambas as partes envolvidas na relação econômica alternativas à sua contraparte¹³⁹, incitando um comportamento econômico eficiente tanto entre produtores, como consumidores. Neste ponto, vale repetir o quanto aduzido anteriormente sobre concorrência. A atomicidade do mercado incita nos agentes um comportamento econômico eficiente, consubstanciado em incentivos a tecnologia, qualidade, preço, habilidades imprescindíveis a sua manutenção no mercado, sob pena de expulsão por rivais mais talentosos.

A fluidez está relacionada à homogeneidade do produto alvo de uma determinada indústria, ou melhor, à incapacidade de diferenciação qualitativa entre diferentes unidades de produtos transacionados em um determinado mercado pelo consumidor. Isso porque, a percepção de homogeneidade entre os bens e serviços de um mercado permiti a tomada de decisão racional do consumidor, fulcrada, por exemplo, no preço, proporcionando ao consumidor a possibilidade de adquirir no mercado bens que maximizam a sua utilidade.

A título de exemplificação, tem-se que um produtor de um bem, num mercado concorrencial, onde existem bens homogêneos e informação suficiente a garantir a indiferenciação qualitativa entre estes, que venha a aumentar o seu preço, deixará de transacionar os seus bens, haja vista que, racionalmente, o consumidor comprará o produto rival que, com mesmas características qualitativas, terá um preço menor. Logo, novamente aquele produtor terá que abaixar o seu preço de modo a concorrer no mercado. Assim, a homogeneidade garante a concorrência e o equilíbrio através do preço.

Note que a diferenciação qualitativa altera a percepção do consumidor que passa a desconsiderar fundamentos racionais de escolha elementares como preço e quantidade. Assim, se o consumidor, a título de exemplificação, estabelece um fundamento de diferenciação qualitativa entre dois produtos, passa a desconsiderar o preço, para fundamentar suas escolhas, muitas vezes irracionais, em elementos outros que não as características inerentes do produto

¹³⁹ ARAÚJO, F. (2012), p.313.

e o preço. Irracionais, porque num cenário de informação imperfeita, a heterogeneidade aparente, decorrente de uma embalagem mais atraente ou de uma propaganda convincente, podem esconder um produto idêntico, que passa a ser adquirido por um valor superior ao preço de equilíbrio.

Dessa forma, a fluidez de um determinado mercado depende amplamente da eficiência da sinalização, através dos preços, assim como o seu grau de competitividade e os benefícios inerentes à concorrência.¹⁴⁰

A fluidez é uma das condições de mercado mais combatida pela indústria. De um modo geral, todos os produtores possuem incentivos e canalizam recursos consideráveis para diferenciar-se dos demais em um mercado, de modo a transacionar seus bens por preços assaz superiores ao custo marginal, o que lhe permitiria a obtenção de lucros anormais em detrimento do bem-estar. Assim, mercados calcados na fluidez são de difícil verificação empírica, seja devido às várias imperfeições informativas inerentes ao mercado, seja devido ao incessante combate dos produtores à homogeneidade, sendo frequente a existência de mercado cuja concorrência funda-se em elementos outros que não o preço.¹⁴¹

Sobre a existência de informação perfeita, que em síntese pressupõem a existência de acesso eficiente, a todos os agentes econômicos de uma dada indústria, a todo o conjunto de informação necessária a tomada racional de decisão e suas implicações, tratou-se exaustivamente no capítulo anterior, restando demonstrado a existência e consequências das imperfeições informativas que dificultam a tomada racional de decisões pelos agentes econômicos e incita comportamentos ineficientes que resultam em desperdício de recursos, ineficiências alocativas e perda de bem-estar social.

Para se verificar um cenário de concorrência perfeita faz-se necessário, também, que haja liberdade de entrada e saída de novos rivais no mercado. Em outras palavras, não há concorrência perfeita quando inexistem restrições à entrada e saída de novas empresas no mercado quando economicamente

¹⁴⁰ ARAÚJO, F. (2012), p.313.

¹⁴¹ ARAÚJO, F. (2012), p.314.

aconselhável, evitando desperdício de recursos em atividades improdutivas e economicamente inviáveis.

Isso porque, a entrada e saída de empresas de um mercado podem encontrar, e frequentemente encontram, entraves de diversas naturezas. Alguns dos obstáculos mais visíveis à liberdade de trânsito em um mercado são aqueles decorrentes: de interações corporativas, dificuldades colusivas impostas pelos próprios agentes já estabelecidos no mercado; de burocracias que impõem altos custos de transação; que demandam investimentos iniciais muito elevados, tornando o agente econômico refém destes custos e dificultando a entrada e a sua saída, ainda que esta seja economicamente aconselhável; barreiras de natureza tecnológica e informativa, ou seja, que demandem tecnologia e conhecimento pouco acessível; e arranjos institucionais político-jurídicos.¹⁴²

Esses obstáculos ao trânsito de novos rivais em um mercado, quer sejam burocráticos, políticos, corporativos, tecnológicos ou de qualquer natureza, constituem frequente fonte de ineficiência econômica, resultando em alocação ineficiente e desperdício de recursos em atividades improdutivas, com o desígnio de evitar a atonicidade.

Note que, de suma importância, este atributo da concorrência perfeita mantém a disciplina do mercado, conquanto é através da entrada e saída de novos competidores que as distorções ocasionais do mercado se reequilibram¹⁴³. Assim, em um modelo exemplificativo simplório, um mercado onde um grupo de agente econômicos, em comportamento colusivo, por exemplo, praticam preços assaz superior ao custo marginal, tendo liberdade de entrada e saída de novos rivais, atrairá novos agentes econômicos, o que, a longo prazo, tende ao equilíbrio do preço próximo ao custo marginal, corrigindo, portanto, aquela distorção e erradicando o lucro anormal.

A liberdade de entrada e saída de novos rivais em um mercado, constitui um dos mais investigados e conspurcados atributos da concorrência. Isso porque, são comumente obstáculos de natureza artificial, decorrentes de

¹⁴² ARAÚJO, F. (2012), p.314.

¹⁴³ ARAÚJO, F. (2012), p.315.

arranjos políticos-jurídicos insculpidos com o desígnio de maximizar os interesses individuais de agentes ou grupos em detrimento de outros. Enquanto os óbices a atomicidade e fluidez podem decorrer, e comumente decorrem, do próprio mecanismo de mercado, as barreiras à entrada e saída de novos rivais em um mercado decorrem, frequentemente, do lobby das indústrias, com amplo desperdício de recursos, e consubstanciam-se em arranjos institucionais que minimizam o bem-estar.

Tal fato decorre, também, da imensa dificuldade em se estabelecer e manter obstáculos ao trânsito de rivais em um mercado sem o apoio do Estado¹⁴⁴. Quanto maior o número de produtores em um mercado, maiores serão os custos de transação para criação endógena de barreiras, pelo que o recurso ao poder político tende a ser mais atraente e eficiente. A Escola de Chicago¹⁴⁵, por exemplo, vem produzindo granítico trabalho sobre temas como a interação entre a indústria e o Estado, as regulações cobiçadas pelos regulados, os benefícios obtidos pela indústria regulada, etc., como retratado, perfunctoriamente, quando tratou-se dos fundamentos da regulação, no tópico 2.2.2., precedente.

Vale notar que em algumas oportunidades há justificativas inteligíveis para a criação pelo Estado de barreiras à concorrência. Justificativas que podem ter cunho eminentemente social, como o estabelecimento de patentes que garantem uma espécie de monopólio temporário ao produtor, incentivando a pesquisa e a inovação, ou a necessidade de certificações e licenciamentos para a produção de bens e serviços, visando padrões de qualidade que garantem a segurança do consumidor.

Em linhas gerais, a concorrência dificulta a atividade empresarial, que tem sua manutenção no mercado extremamente dependente de constantes investimentos em tecnologias, eficiência e qualidade, envidando esforços frequentes na diminuição dos custos de produção e fixação de preços competitivos, constituindo-se em óbice à avidez do produtor. Parece óbvio que

¹⁴⁴ ARAÚJO, F. (2012), p.315

¹⁴⁵ A título de exemplificação STIGLER (1971) e POSNER (1974).

um mercado sem concorrência é a utopia de todo empresário, possibilitando a obtenção de lucros anormais, fixação de preços acima do custo de produção, diminuição de investimentos em novas tecnologias, desfrutando da tranquilidade do poder de mercado decorrente da falta de competição¹⁴⁶.

Assim, espontaneamente, as empresas tendem a combater a concorrência, principalmente aquelas já estabelecidas no mercado, conspurcando os atributos que proporcionam um equilíbrio competitivo eficiente, buscando a obtenção de poder de mercado individualmente ou em grupos coordenados, de modo a diminuir as pressões e os custos impostos pela competição. É por todas essas vicissitudes do mercado que as condições de concorrência perfeita dificilmente de mostram alcançáveis na prática.

5.3. NOÇÕES DE CONCENTRAÇÃO DE EMPRESAS, MERCADOS CONCENTRADOS E CONCORRÊNCIA IMPERFEITA

Preliminarmente, ressalte-se que este ensaio não pretende se debruçar definitivamente sobre a concentração de empresas, mas faz-se mister compreender como os mercados conduzem-se a um cenário de concorrência imperfeita, sendo a concentração uma das mais importantes e consequenciais características destes mercados. Assim, algumas noções de concentrações de empresas e concentrações de mercado se fazem necessária à compreensão dos mercados caracterizados por um grau de concorrência imperfeita e da necessidade, ou não, de intervenção do Estado nestes cenários econômicos para minimizar os prejuízos sociais decorrentes do poder de mercado da atuação concentrada das empresas em mercados de concorrência imperfeita.

Uma vez demonstrado, ainda que perfunctoriamente, que as empresas possuem incentivos de naturezas diversas a transpor as dificuldades impostas pela concorrência, faz-se mister perceber que uma das formas de concreção

¹⁴⁶ PINHEIRO, A. C. & J. S. (2005), pp.355-356.

deste objetivo é a concentração de empresas. Em outras palavras, as empresas se concentram para, transpondo os óbices e dificuldade impostos pela concorrência, resguardar ou aumentar o seu poder de mercado. Vale ressaltar, que não é sempre que estes movimentos de concentração possuem motivação anticoncorrencial, tampouco culminam em ineficiência econômica.

Como visto no item precedente, um dos principais atributos de um mercado caracterizado por um grau de concorrência perfeita é a atomicidade, ou seja, pluralidade de agente econômicos, de modo que nenhum deles possua poder de mercado suficiente para, individualmente, alterar as condições de troca, como preço, demanda e oferta, culminando em equilíbrio e eficiência alocativa. Assim, os movimentos de concentração de empresas podem afetar diretamente a atomicidade e, por conseguinte, a concorrência, podendo resultar em ineficiência econômica e perda de bem-estar.

A afirmação em tom hipotético decorre da constatação de que em determinados mercados a atomicidade pode não ser o atributo econômico mais eficiente e algum grau de concentração pode ser desejada, como em mercados caracterizados por elevada escala mínima de eficiência¹⁴⁷, denominadas economias de escala¹⁴⁸. Isso porque, em mercados dotados de custos fixos elevados, que demandam investimentos iniciais também elevados, caracterizados por significativas barreiras à entrada, as empresas só conseguem alcançar uma escala de eficiência mediante vultosos volumes de produção, pelo que, dada a limitação da demanda, não há espaço para muitos produtores, sendo a concorrência, nestes casos, uma solução ineficiente, resultante em desperdício de recursos, com aumento de custos médios e perda de eficiência, consequências que refletiriam nos preços. É este o caso de serviços essenciais, como fornecimento de energia elétrica, água e telecomunicações.

¹⁴⁷ ARAÚJO, F. (2012), pp.326-327.

¹⁴⁸ São indústrias caracterizadas por uma diminuição dos custos médios de longo prazo à medida que se expande a escala de produção. Assim, existirá economia de escala se o aumento nos custos total de produção for menor que o aumento proporcional da escala de produção. As economias de escala são denominadas reais se o aumento na produção culmina na redução da quantidade de fatores produtivos utilizados para a produção da mesma quantidade de produtos. As economias de escala podem ser ainda pecuniárias, se aumento da escala de produção encontra uma redução no preço dos fatores produtivos, diminuindo os custos médios de longo prazo.

Note que, nestes casos, é a escala de eficiência que ditará o nível ótimo de concentração de um mercado. Por exemplo, considere-se que em um mercado há demanda de 10 milhões de televisões, e que a escala de eficiência para a produção deste produto é alcançada com a produção de 5 milhões de equipamentos, comportando, o mercado, neste caso, duas empresas, produzindo de modo eficiente, com custos médios mais baixos, de modo a praticarem os preços mais baixos possíveis. Acaso houvessem mais produtores neste mercado, as empresas produziriam fora da escala mínima de eficiência, com custos médios mais altos, o que refletiria no preço e, conseqüentemente, no equilíbrio, sendo, portanto, um grau maior de concorrência ineficiente.

Qualquer novo rival que se queira instalar neste mercado, o faria também a custos médios mais elevados, não conseguindo competir com as indústrias já instaladas. Outrossim, os novos rivais que obtivessem uma, ainda que pequena, fatia do mercado, diminuiriam a escala de produção das empresas já atuantes, deslocando a produção da escala de eficiência, aumentando os custos médios daqueles e culminando no aumento de preços e perda de eficiência econômica. Verifica-se, desta forma, que o nível ótimo de concentração em um mercado é aquele que possibilite a todas as indústrias atuarem dentro da escala mínima de eficiência¹⁴⁹. Por conseguinte, não é sempre que um mercado demanda um nível de concorrência perfeita para dotar-se de eficiência e equilíbrio, sendo desejável, em alguns casos, algum grau de concentração.

Assim, embora em alguns mercados um nível menor de concorrência possa ser mais eficiente, em regra, como visto, a promoção da eficiência econômica e do equilíbrio e a concreção do bem-estar é mais facilmente alcançada em mercados dotados de atomicidade do lado da oferta, caracterizados por um grau de concorrência perfeita, entretanto é este atributo do mercado que impõe aos agentes econômicos extenuantes custos de manutenção de posição de mercado, através, por exemplo, de investimento em novas tecnologias e eficiência, e obsta a fixação de preços e obtenção de lucros anormais. Portanto, naturalmente, as indústrias buscam meios de mitigar os efeitos da concorrência, concentrando poder de mercado, individualmente ou em

¹⁴⁹ ARAÚJO, F. (2012), pp.326-327.

grupos. De um modo geral, todas as empresas teriam maximizados os seus interesses individuais se fossem monopolistas ou atuassem de modo concertado.

A concentração é, por outro lado, consequência natural da atuação das empresas ávidas por crescimento no mercado concorrencial, em constante busca por reforço de posição de mercado. Assim, a concentração pode decorrer de um crescimento interno da empresa, que com habilidade, obtendo recursos no mercado de capitais e investimento em novas tecnologias, por exemplo, expande a sua estrutura de modo a obter uma fatia significativa do mercado, desbancando competidores menos hábeis e concentrando-o. Em regra, este tipo de crescimento é visto com bons olhos pelo mercado e pelas legislações de defesa da concorrência. A concentração, entretanto, pode ter origem em um crescimento externo da empresa, através das várias modalidades de concertação empresarial, fusões, incorporações e formações de grupos econômicos (igualitários ou não; constituídos legalmente ou de fato), por exemplo, podendo culminar, volitivamente ou não, em eliminação da concorrência e conquista de hegemonia econômica¹⁵⁰, conspurcando a liberdade econômica e a livre iniciativa.

Note que, a união das sinergias de empresas em um ato de concentração pode culminar no funcionamento mais eficiente da empresa concentrada do que das duas que lhe deram origem, levando-se em conta, inclusive, a escala mínima de eficiência do setor, como vista linhas atrás, com redução de custos médios, retornos crescentes em economias de escala, progressão tecnológica, com o compartilhamento de informações e tecnologias, e eficiência produtiva, refletindo no preço, na oferta e demanda. Por esta razão, ainda que reflita alguma hegemonia no mercado, as concentrações não são, apenas por este motivo, vedadas ou indesejadas, quer seja pelos ordenamentos pátrios, quer seja pelos comunitários. O que se esbarra nas legislações antitruste são as concentrações ou concertações empresariais¹⁵¹ de natureza anticoncorrencial, que limitem ou aflijam a livre concorrência e se traduzam em

¹⁵⁰ ANDRADE M. C., (2002), pp.30-31.

¹⁵¹ Sempre que este trabalho utilize o tema concertação empresarial, estar-se-á tratando de concentrações de natureza anticoncorrencial e colusiva.

ineficiência econômica e a locativa, culminando em perda de bem-estar social. Em apertada síntese, diz-se que as operações de concentração de empresas devem ser aprovadas se os benefícios líquidos para a sociedade forem positivos e reprovadas se estes forem negativos, ou seja, se não acarretarem perda de bem-estar social¹⁵².

As concentrações de empresas podem ser horizontais, verticais ou conglomeradas. Horizontais são aquelas ocorridas entre indústrias que se situam em um mesmo segmento de produção ou fornecimento de bens ou serviços, empresas concorrentes. Já as concentrações verticais consistem na aglomeração de empresas situadas em estágios de produção diferentes de uma mesma atividade econômica, em regra, se dá entre empresas que mantem uma relação fornecedor – cliente. A título de exemplo, seria horizontal aquela ocorrida entre duas cervejarias, por outro lado, seria vertical aquela ocorrida entre uma cervejaria e o seu fornecedor de embalagem ou da cevada. Os conglomerados consistem na aglomeração de empresas que abrangem uma pluralidade de atividades econômicas e estágios de produção decorrendo o poder de econômico desta diversidade de atuação econômica, que permite equilibrar perdas e ganhos nos mais diversos mercados.

Houssiaux analisando alguns efeitos das fusões empresariais, constata que, potencialmente, as fusões horizontais culminam na elevação do grau de concentração do mercado, haja vista tratar-se de reunião de empresas atuantes em um mesmo segmento, logo imediatamente rivais. Já as concentrações verticais conduziriam a um cenário de monopólio no mercado de fornecedores ou de distribuição, por exemplo. Assim, qualquer dos tipos de fusão, em *ultima ratio*, contribuiria para o fomento ou reforço do poder de mercado de uma empresa¹⁵³.

Embora esteja certo, colimando, todo modelo de concentração, em reforço do poder de mercado das empresas concentradas, isso não significa que seja ineficiente, mas, ao contrário, algum grau de concentração em

¹⁵² PINHEIRO, A. C. & J. S. (2005), p.359.

¹⁵³ HOUSSIAUX, J., (1958), p.315.

determinados mercados pode ser mais eficiente que a atomicidade, como por exemplo em cenários de monopólio natural, onde a concorrência perfeita não é uma opção eficiente ou, sequer, viável¹⁵⁴.

Tenta-se demonstrar, portanto, que os atos de concentração têm, potencialmente, efeitos negativos, decorrentes de um exacerbado poder de mercado das empresas concentradas, e positivos, culminando em economias de escala, redução de custos de transação, eficiência produtiva e avanços tecnológicos, e, desta forma, tal ato poderá conspurcar a concorrência, traduzindo-se em ineficiência econômica e a locativa ou não. Assim, o estado deve incentivar concentrações que objetivem: aumento de produtividade; eficiência econômica; beneficiar consumidores e produtores; benefícios sociais superiores às perdas; avanços tecnológicos; redução de custos e preços; e aumento de qualidade dos bens e serviços produzidos. Por outro lado, devem ser coibidas concentrações que: permitam o aumento dos preços de forma a obter lucros anormais pelos concentrados; reduzam a produção ou a qualidade dos bens e serviços de modo a alavancar preços; diminuam a inovação tecnológica e investimento em pesquisas; ou afetem drasticamente a concorrência e a livre iniciativa. Em síntese, quanto maior a afetação da concorrência por um ato de concentração, uma vez que todo ato de concentração afeta em algum grau a concorrência, maior deverá ser os benefícios sociais e eficiências econômicas decorrentes para sua legitimação¹⁵⁵.

5.4. ALGUNS MODELOS DE CONCORRÊNCIA IMPERFEITA

O cenário de concorrência perfeita, calcada na atomicidade de produtores, sem capacidade econômica de individualmente ou em pequenos grupos infligir preços no mercado, comumente se mostra utópico. É muito comum encontrar mercados onde só há um único vendedor, com expressiva hegemonia econômica, de modo que os demais rivais não possuem poder de

¹⁵⁴ FRIEDMAN, D. D., (2000), p.250-251.

¹⁵⁵ PINHEIRO, A. C. & J. S. (2005), p.359.

mercado suficiente a interferir no comportamento mercadológico do agente econômico hegemônico e infligir concorrência ao setor, proporcionando condições de imposição unilateral de condições de troca a todo o mercado. Em tais circunstâncias, estar-se-ia diante de uma situação de monopólio.

São estes os dois extremos da concentração de mercado: de um lado a atômidade, caracterizada, como visto, pela pluralidade de agentes econômicos na oferta, de modo que nenhum deles possuem poder de mercado suficiente a ditar individualmente ou em grupos as condições de troca; no extremo oposto o monopólio, caracterizado pela unicidade de produtor ou pela existência de um produtor com tamanho poder de mercado, que age como se fosse o único agente econômico do lado da oferta, infligido preço, quantidade e qualidade no mercado, por exemplo¹⁵⁶.

Entretanto, entre estes dois extremos, ou seja, entra a concorrência perfeita dotada de atômidade e a situação de monopólio, a qual se debruçara este trabalho em tópico seguinte, há uma infinidade de cenários de mercados com algum grau de concentração que compõem os mercados de concorrência imperfeita. Nesta trilha, se pode elencar três principais cenários, conforme característica que analisar-se-á a seguir: o oligopólio; a concorrência monopolística; e o monopólio.

5.4.1. Oligopólio

Como ressaltado anteriormente, não é sempre que a atômidade é característica de um determinado mercado, sendo comum verificar restrições de rivais no lado da oferta, de modo que a atômidade encontra-se sacrificada, situação em que se estará, quando tratar-se de pequeno grupo de vendedores

¹⁵⁶ Assim como na oferta, existem estruturas de mercado caracterizadas pela concentração no lado da procura, desde a existência de um único comprador defronte à oferta, que pode ser atomística ou não, quando estar-se-á diante de um *monopsônio*, ou estruturas de mercados caracterizadas por um número restrito de compradores ou coligações, quando se estará diante de um oligopsônio.

com poder de mercado suficiente para determinar as condições de troca, diante de um oligopólio¹⁵⁷.

Em outras palavras, numa análise sintética e perfunctória, oligopólios são estruturas de mercado caracterizadas por um número reduzido de vendedores¹⁵⁸. Em suma, o número reduzido de vendedores proporcionar ao oligopolista poder de mercado suficiente a determinar as condições de troca, como preço e quantidade, assim como, e talvez principalmente, influir nas receitas e rendimentos de seus rivais.

É este o traço mais distintivo do oligopólio para o mercado concorrencial e demais formas de concorrência imperfeita, a interdependência das firmas rivais, haja vista que cada empresa oligopolista está consciente do impacto de suas decisões sobre o comportamento econômico de seus rivais¹⁵⁹.

Dessa forma, o oligopolista se encontra diante de dois incentivos de mercado que poderiam maximizar os seus interesses individuais: primeiro, possui incentivo de, exercitando o poder de mercado ínsito às firmas oligopolistas, concorrer com os outros rivais, de modo a obter uma maior fatia de mercado em detrimento de seus concorrentes, aumentando seus lucros e diminuindo o deles; segundo, se esquivando dos custos da concorrência, cooperar com os demais oligopolistas, estabelecendo um situação de quase monopólio e distribuindo equitativamente as vantagens do estabelecimento das condições de troca no mercado.

Trata-se, evidentemente, de uma relação de natureza recíproca, sendo o poder de mercado decorrente do oligopólio um instrumento de força

¹⁵⁷ Convencionalmente, utiliza-se o Índice de Herfindahl-Hirschman – HHI – para medir a concentração de um mercado. Em suma, corresponde a soma dos quadrados das percentagens da participação do mercado de cada uma das 50 maiores empresas atuantes, ou de todas as empresas se o mercado for composto por menos de 50 delas. O índice oscila entre 10.000, correspondente ao uma situação de monopólio, tendendo a zero em cenários de concorrência imperfeita. O *Federal Trade Commission*, nos Estados Unidos, entendimento compartilhado usualmente pelos economistas, considera competitivo o mercado que possua um HHI menor que 1.000, e concentrado aquele possua índice superior a 1.000. ARAÚJO, F. (2012), p. 327.)

¹⁵⁸ Os mercados podem, também, ser dotados de algum grau de concentração no lado da demanda, cenário denominado de oligopsônio. Nestes casos, haverá atonicidade na oferta e poucos compradores, encerrando falhas de mercado típicas de outros mercados de concorrência imperfeita.

¹⁵⁹ BHAGWATI, J. N. (1970), p.297.

compartilhado pelos oligopolistas, que, tanto lhes possibilita impor ao mercado condições de troca e influenciar os rendimentos e produtividade de seus rivais, quanto os expõe as estratégias de mercados das indústrias concorrentes, que, reciprocamente, podem influir em seus custos e lucros¹⁶⁰. Em outras palavras, o fluxo de venda de uma empresa oligopolista depende tanto dos preços fixados para os seus produtos, quanto dos preços fixados pelos seus rivais para os produtos deles.

De um modo geral, isso porque os mercados podem demonstrar os diversos tipos de concentração de empresas oligopolistas, sendo extremamente difícil definir conceitos estanques, os mercados oligopolistas podem se externar de duas forma: oligopólio concentrado, onde um pequeno número de firmas concentra toda a oferta e; oligopólio competitivo, onde, embora existam uma grande quantidade de firmas produtoras, um pequeno número delas domina todo o setor, com poder de mercado suficientes a estabelecer as condições de troca.

Algumas características podem ser percebidas nos mercados oligopolistas:

a) pequeno número de firmas na oferta ou, ainda que tenha um grande número de empresas, um pequeno número delas exerce efetivo poder de mercado, dominando o setor;

b) homogeneidade na produção ou oferta de produtos diferenciados, com substitutos próximos, caracterizando alta elasticidade cruzada¹⁶¹;

c) firmas com poder de mercado para determinar as condições de troca, especificamente os preços e a oferta;

d) existência de barreiras de entrada e saída de firmas produtoras no mercado, que podem ser naturais ou artificiais, as primeiras decorrentes da própria natureza da atividade, que pode demandar uma estrutura tecnológico

¹⁶⁰ ARAÚJO, F. (2012), pp.369-370.

¹⁶¹ A elasticidade cruzada da demanda consiste na variação percentual na procura de um determinado produto, diante da variação percentual no preço de outro bem considerado substituto.

pouco acessível às firmas em geral, e as segundas decorrentes da concertação dos oligopolistas reais.

Assim, os cenários de oligopólio podem decorrer de dois principais fatores: naturais, mercados caracterizados pela existência de verdadeiras barreiras naturais à entrada de novos rivais, como aqueles caracterizados por economias de escala, que demandam empresas de grandes dimensões e capacidades tecnológicas; e fatores artificiais, situações de oligopólio criadas pelos agentes econômicos atuantes, através de processos de expansão empresarial, como operações de M&A¹⁶², conduzidos de modo a proporcionar poder e domínio de mercado.

5.4.1.1. Oligopólios e barreiras à entrada

Em regra, a teoria tradicional do oligopólio alicerçava-se basicamente em duas premissas: a primeira, e universal, é que as empresas oligopolistas atuam de modo a maximizar seus lucros; a segunda, é que cada empresa oligopolista preocupar-se-ia com os seus rivais reais, ou seja, com as demais firmas já instaladas no setor.

Evidente que de extrema relevância para o mercado oligopolista é a interdependência entre os agentes econômicos, um dos traços distintivo daqueles mercados concentrados, entretanto tão ou mais importante que a interdependência dos rivais reais no mercado e os jogos estratégicos ensaiados, é a preocupação com os rivais potenciais, ou seja, as reações à entrada.

Em tese geral, o moderno pensar sobre as estruturas de oligopólio trazem como preocupação estratégica da empresa oligopolista a escolha entre a maximização de lucros a curto prazo, cenário comum as soluções tradicionais de oligopólio, que dispensam preocupações com a entrada, ou a maximização

¹⁶² M&A (mergers and acquisitions) são operações de fusão e aquisição.

de lucros de longo prazo, quadro cuja repercussão sobre a entrada decorrente do sistema de preços adotado pela indústria torna-se a peça fundamental do posicionamento estratégico do oligopolista, concepção das abordagens mais modernas acerca das estruturas de oligopólio. Pode-se assim dizer, que o a moderna teoria do oligopólio apresenta duas implicações distintivas fulcrais: primeiro, a preocupação precípua com os rivais potenciais; segundo, que deve o oligopolista discernir sobre a maximização de lucros no curto e no longo prazo¹⁶³.

Para Joe S. Bain, barreiras à entrada são condicionantes estruturais que moldam a conduta e desempenho da atividade empresarial¹⁶⁴. O autor traz para a cerne da análise estrutural de mercados e políticas de preços em oligopólio as barreiras à entrada como variável condicionante e determinante do modelo estrutura-conduto-desempenho¹⁶⁵.

Neste sentido, numa conceituação perfunctória e sintética, barreiras à entrada consistem numa variável limitante do estabelecimento de preços das firmas oligopolistas, que obstem a entrada de novos rivais na indústria concentrada. Em outras palavras, é a variável que determina o quanto as firmas em mercado concentrado podem aumentar os seus preços sem induzir a entrada de novos rivais.

Segundo Bain, as firmas oligopolistas moldam suas políticas de preços antecipando o seu efeito na entrada, de modo a evita-la. Assim, tem-se nas barreiras à entrada um elemento limitador da fixação de preços nestes mercados

¹⁶³ BHAGWATI, J. N. (1970), p.299.

¹⁶⁴ BAIN, J. S. (1956).

¹⁶⁵ O modelo estrutura – conduta – desempenho, ECD, consiste em uma arquétipo analítico de mercado que visa demonstrar, a partir dos parâmetros estruturais de um mercado, os desempenhos das firmas a partir de alguma variável escolhida, partindo do princípio que as condutas das firmas são fortemente determinadas pelos parâmetros estruturais do mercado no qual está inserido, o que, por conseguinte, determinará o seu desempenho. O modelo ESTRUTURA-CONDUTA-DESEMPENHO, numa perspectiva esquemática, teria como condições de estrutura: número de produtores e compradores, diferenciação de produtos, barreiras à entrada, estruturas de custos, integração vertical, diversificação; como exemplos de conduta: políticas de preços, estratégias de produto e vendas, pesquisa e desenvolvimento, investimentos em capacidade produtiva; e como exemplos de desempenho: Alocação eficiente dos recursos, atendimento das demandas dos consumidores, progresso técnico, contribuição para a viabilização do pleno emprego dos recursos, contribuição para uma distribuição equitativa da renda, grau de restrição monopolística da produção e margens de lucro. (Scherer F. M. & Ross D., 1990).

concentrados, que buscam a imposição de preços acima do nível competitivo, entretanto limitam-se a um patamar que não induzam à entrada de novos rivais.

Bain elenca três variáveis consideradas na determinação de preços em oligopólio: vantagem de custos; diferenciação de produtos e economias de escala.

Para o autor, as firmas estabelecidas possuem absoluta vantagem de custos em relação aos rivais potenciais, pelas informações privilegiadas que possuem acerca dos fornecedores, matérias primas e tecnologias, de modo que conseguem atuar sob custas consideravelmente inferiores.

Outra vantagem que os oligopolistas reais possuem em relação aos potenciais entrantes, concerne a diferenciação de seus produtos, que não encontram nos rivais potenciais substitutos reais, de modo que, devido à baixa elasticidade cruzada, a firma estabelecida consegue elevar seu preço sem que a demanda substitua o seu produto.

A terceira determinante para Bain são as economias de escala, que, considerando que nestas indústrias os custos médios diminuem com o aumento da escala de produção, impõem às firmas entrantes um alto risco decorrente da necessária atuação em larga escala, custos iniciais elevados e em absoluta desvantagem de custos.

Assim, a ideia central é que as vantagens acima descritas permitem ao oligopolistas a fixação de preços acima do nível competitivo, entretanto esse aumento está limitado ao seu reflexo na entrada, de modo a evita-la, consistindo, o nível de barreiras à entrada de um mercado concentrado, na capacidade de as firmas reais aumentarem os seus preços sem induzir à entrada de novos rivais¹⁶⁶.

Relevante notar que as barreiras à entrada, dadas as variáveis por Bain elencadas, são estruturais e de muito difícil modificação, pelo que dificilmente podem ser alteradas pelos rivais potenciais. Assim, percebe-se que às barreiras

¹⁶⁶ BAIN, J. S. (1956)

à entrada são condicionante estruturais da conduta dos rivais originários e não consequência do comportamento destes, alimentando, portanto, o modelo estrutura-conduta-desempenho.

Neste sentido, o grau de concorrência potencial de um mercado é inversamente proporcional ao nível de barreiras à entrada, o que determina sobremaneira a conduta da firma oligopolista, que haja de modo individual, quer haja de modo oclusivo.

Incrementando as conjecturas de Bain, Labini¹⁶⁷, calcado na teoria do custo total¹⁶⁸, em contraposição à teoria marginalista, implicitamente presente nos trabalhos iniciais de Bain, demonstra que como apenas as grandes empresas possuem a capacidade de fixar preços, de modo a expulsar concorrentes menores e impedir a entrada de rivais potenciais, sendo, portanto, a preocupação fulcral dos grandes oligopolistas a reação dos rivais reais e potenciais, admitindo que, diferente do pressuposto por Bain, é a taxa aplicada no preço e não a margem de lucro que reflete melhor o poder do mercado, as barreiras à entrada e a formação dos preços.

De um modo geral a teoria das barreiras à entrada, encabeçada por Bain, é de relevante importância para análise dos mercados caracterizados por estruturas de oligopólio. Em regra, essa importância se deve à tendência de incutir nas análises de oligopólios duas perspectivas fulcrais: primeiro, que toda a análise de formação de preços em oligopólio deve alicerçar-se sobre a maximização de lucros a longo prazo; segundo, que as políticas de preços das firmas oligopolistas refletem a preocupação com a entrada, ou seja, consideram primordialmente a concorrência externa ou potencial.

5.4.1.2. A concertação oligopolista

¹⁶⁷LABINI, P. S. (1984), capítulos 1 e 2.

¹⁶⁸ A teoria do custo total, insculpada por Hall e Hitch, estabelece que as estabelecem as suas políticas de preço a partir dos custos primários ou diretos, sobre os quais incidem um percentual que cubra os custos fixos e uma taxa percentual de lucros. (HALL, R. L. & C. J. Hitch (1939)

Em regras gerais, a grande vantagem do monopolista é a sua capacidade de obtenção de um nível acentuado de lucros extraordinários dado o seu poder de mercado, pelo que, racionalmente, o comportamento estratégico maximizador dos interesses individuais das firmas oligopolistas em um mercado concentrado é a atuação coletiva coordenada, como se fossem uma grande firma monopolista, produzindo coletivamente aquém da escala de eficiência do mercado e fixando o preço acima do custo marginal agregado¹⁶⁹.

Dessa forma, a este conluio coletivo das firmas oligopolistas, com objetivo de dominar o mercado e disciplinar a concorrência, denomina-se cartel. As firmas, de modo colusivo, acordam sobre os preços praticados, normalmente acima do custo marginal agregado, e quanto ao volume total de produção. Vale ressaltar que a colusão oligopolista não resulta sempre de acordos explícitos, podendo surgir também de comportamentos implícitos, que resultam na atuação coletiva colusiva, através de sinalizações e comportamentos habituais que resultam na atuação coordenada dos vendedores, por exemplo.

Segundo Tirole *et all*, a arranjos colusivos podem se dar de forma tácita, dispensando a comunicação de fato entre as partes. O acordo é referido como tácito porque o resultado alcançado, no que se refere à política de preço ou quantidades produzidas da indústria, por exemplo, se assemelha aos alcançados através da colusão explícita, ou cartel. Para o Autor, em sendo tácito o arranjo verificado no mercado concentrado, o melhor termo a sem empregado, sob uma perspectiva legal, deveria ser “coordenação tácita”¹⁷⁰.

Em outras palavras, a diferença entre o cartel ou conluio expresso e a coordenação tácita, não reside nos efeitos perseguidos e alcançados pelas firmas oligopolistas, no que concerne a políticas de preço e quantidade, mas apenas na inexistência de comunicação entre as partes, sendo nos cenários de atuação coordenada de modo tácito, a conduta das firmas consequência da

¹⁶⁹ ARAÚJO, F. (2012), p.370.

¹⁷⁰ TIROLE, J., M. I., B. J., P. R. & P. S. (2003), p.4.

atuação econômica estratégica que tem em mente as características estruturais do mercado para determinar o seu desempenho.

Por outro lado, a atuação coletiva coordenada comumente se encontra em dissonância com os interesses individuais do oligopolista, valendo notar que a atuação coordenada das firmas oligopolistas pressupõe um acordo quanto a participação nos lucros extraordinários de cada um dos integrantes, conquanto necessário se faz um ajuste quanto ao volume total de produção e, por conseguinte, a cota parte de cada um.

De um modo geral, força é notar que a participação nos lucros extraordinários alcançados no comportamento colusivo das firmas oligopolistas será sempre maior, quanto maior e mais poderosa for a firma para o grupo, de modo que a distribuição não igualitária dos resultados do conluio consiste, por si só, num forte incentivo à não cooperação, tornando o cartel um ajuste naturalmente instável¹⁷¹.

Novamente, neste tópico Stigler foi seminal, alertando para a instabilidade natural dos carteis oligopolistas, embora alerte que as firmas naqueles mercados concentrados desejam entrar em conluio para maximizar os lucros conjuntos¹⁷². Isso porque é facilmente perceptível, principalmente em se tratando de mercados concentrados, os custos e a perda de rentabilidade da atuação concorrencial, pelo que há evidente incentivo em direção à maximização conjunta de lucros extraordinários.

Por outro lado, Stigler¹⁷³ demonstra que os carteis, quer decorram de ajustes tácitos ou explícitos, são estruturas instáveis, esbarrando em nítidos problemas informacionais: primeiro, as dificuldades de formação do consenso, ou seja, a concordância quanto aos termos do acordo. Segundo, os incentivos gerados pela fixação de preços acima do nível competitivo ao descumprimento do acordo, em outras palavras, o incentivo que o oligopolista possui a, se utilizando da política de preços fixadas pelo grupo, aumentar a sua produção

¹⁷¹ ARAÚJO, F. (2012), pp.370-371.

¹⁷² STIGLER, G. J. (1964), p.44.

¹⁷³ STIGLER, G. J. (1964).

obtendo uma fatia maior dos lucros extraordinários, o combatido efeito carona ou *free riding*¹⁷⁴. Terceiro, a necessidade de que para a preservação do conluio da existência de métodos de monitoramento da conduta das firmas cooperadas e detecção do desvio de conduta. Quarto, uma vez detectado o comportamento anômalo, contrário ao acordo, medidas adequadas de retaliação.

Assim, para Stigler, quanto menor o número de firmas, mas estável e eficiente será o cartel, pelo baixo custo de transação e monitoramento. Outrossim, a homogeneidade do produto objeto do acordo tornaria, da mesma forma, mais efetivo o conluio, conquanto os custos de produção são conhecidos, e os cortes de preço mais facilmente detectados, diferente em cenários de produtos heterogêneos, onde os cortes podem vir disfarçados de melhoras de qualidade e técnica de produção¹⁷⁵.

Em suma, grande parte da instabilidade fundamental do carteis resulta da incompletude informativa do contrato firmado entre os oligopolistas concertados. Em outras palavras, a partir de Stigler as discussões sobre concertação em oligopólio deslocam-se dos problemas estruturais de mercado para os problemas de incompletude contratual¹⁷⁶.

Dessa forma, decorre da assimetria informativa a maior parte dos problemas, com altos custos de transação e renegociação, decorrente das alterações constantes das condições do mercado que ensejam costumeiras revisões do pacto, dificultando o entendimento das firmas, quanto a questões ínsitas ao conluio, como políticas de preços, quantidade produzida e reflexos na entrada.

Ademais, ainda que se obtenha um perfeito acordo entre os oligopolistas, surgem os problemas de cumprimento inerentes a contratos de longo prazo, ou seja, a disposição anterior à sua formulação ao cumprimento e

¹⁷⁴ O "efeito carona", comumente referido em economia como "free-riding", refere-se a situações onde um indivíduo obtém um benefício, "externalidade positiva" das ações de terceiros, pelo qual ele não pagou ou contribuiu de qualquer forma. É comum em cenários em que o efeito benéfico do comportamento de terceiros é "não excludente", ou seja, os indivíduos que não colaboraram com a ação não podem ser impedidos de usufruir dos benefícios dela decorrentes.

¹⁷⁵ MILLER, R. L. (1981), p.346.

¹⁷⁶ ARAÚJO, F. (2012), p.371.

os incentivos posteriores ao incumprimento. Por exemplo, na ausência de eficientes sistemas de detecção e de estruturas de retaliação à trapaça, um aumento na participação dos lucros extraordinários tende a ser facilmente alcançado através de um simples corte nos preços, sendo um cogente incentivo ao incumprimento, pelo efeito carona.

Ademais, os carteis e demais concertações oligopolistas enfrentam, cada vez mais, repressões jurídicas, que visam impedir o conluio, de modo a fomentar a concorrência entre os oligopolistas, uma vez que a obtenção dos altos níveis de lucro extraordinários se dá em detrimento da procura¹⁷⁷. Vale notar, por outro lado, que a mesma assimetria informativa que instabiliza a formação dos conluios oligopolistas, possibilita a arquitetura de atuações coordenadas indetectáveis, quer seja pela ineficiência do agente regulador, quer seja pelos custos de monitoramento das relações de agência, já insculpidos anteriormente¹⁷⁸.

5.4.1.3. Conluio tácito e teoria dos jogos

Embora este tema não corresponda ao cerne deste ensaio e sendo demasiadamente relevante para uma análise pontual sucinta, relevante demonstrar, ainda que perfunctoriamente, como a teoria dos jogos se mostra um importante instrumento analítico do comportamento estratégico das firmas rivais em um mercado oligopolista.

Assim, como ressaltado, um dos principais instrumentais analíticos dos jogos estratégicos ensaiados pelas firmas oligopolistas em um mercado concentrado é a “Teoria do Jogos”, principalmente no que concerne aos incentivos à colusão e ao incumprimento. Neste sentido, em apertada síntese,

¹⁷⁷ Importante ressaltar a existência de carteis institucionalmente tolerados, como por exemplo em situações em que o Estado concede a entidades de classe ou associações de produtores poderes de regular a oferta, como preços e quantidades, presumindo-se, entretanto, que esses parâmetros foram fruto de consenso entre os membros de determinado grupo. (ARAÚJO, F. (2012), p.371.)

¹⁷⁸ ARAÚJO, F. (2012), p.371.

através do arquétipo analítico da teoria dos jogos debruça-se sobre as estratégias em um cenário de interdependência decisória, inerente às situações de oligopólios.

Conforme visto precedentemente, uma das características principais do mercado oligopolistas é a interdependência estratégica das firmas atuantes, ou seja, o poder de mercado que garante a capacidade das firmas intervirem na política de preços e quantidades do mercado, interferindo nas receitas e lucros dos demais membros.

Não por outro motivo, parece óbvio que no estabelecimento de seu comportamento estratégico as firmas considerem precipuamente a repercussão de suas decisões no comportamento estratégico de seus rivais, especificamente sobre a escala de produção, políticas de fixação de preços e margem de lucro e, sobretudo, com a reação dos oligopolistas rivais, que reciprocamente influem em sua receita.

Diante deste cenário de interdependência decisória e assimetria informativa é que a teoria dos jogos constitui um instrumental analítico importante para entender e explicar o comportamento das firmas oligopolistas no mercado. De um modo geral, a relevância da análise estratégica dos jogos em oligopólio, decorrem do fato de: primeiro, as firmas oligopolistas possuírem poder de mercado suficiente a se prejudicarem reciprocamente; segundo, por possuírem poder de mercado suficiente à atuarem como uma grande organização oligopolista, dividindo os lucros extraordinários decorrentes da atuação coordenada; e terceiro, porque, como demonstrou-se no tópico anterior, os conluíus nem sempre se mostram, à priori, vantajosos, surgindo os efeitos do incumprimento e da carona¹⁷⁹.

Dessa forma, em situações de carteis, onde os acordos são expressos, a esfera de assimetria informativa diminui, e com ela a incerteza do comportamento rival, restando, entretanto, os custos de monitoramento e detecção do desvio. Por outro lado, quando diante de um conluio tácito, o amplo

¹⁷⁹ ARAÚJO, F. (2012), p.380.

grau de assimetria informativa enseja um análise estratégica, para a qual a teoria dos jogos se mostra extremamente relevante.

Em uma análise apriorística, as opções de estratégias das firmas oligopolistas, principalmente em mercados caracterizados por duopólios bem definidos, refletem quase que fidedignamente o arquétipo do “dilema do prisioneiro”, considerando que comumente estar-se-á diante de uma condição onde a cooperação resultaria em um “ótimo de Pareto”, enquanto o incumprimento representaria o “equilíbrio de Nash”.

A representação dos jogos, assim como as estratégias dominantes e mais eficientes podem ser representadas pela tabela abaixo:

| | Firma 2 | | Firma 2 | |
|---------|--------------|-----------------------|-----------------------|--|
| | Cooperar | | Não cooperar | |
| Firma 1 | 500 | | 600,00 | |
| | Cooperar | 500 Total 1000 | 300,00 Total 900 | |
| Firma 1 | 300,00 | | 400,00 | |
| | Não cooperar | 600,00 Total 900 | 400,00 Total 800 | |

Note-se que para a firma 1, a perspectiva de ganho total caso adote um comportamento cooperativo seria 800, ou seja, 500, caso a firma 2 também cooperasse, somado com 300, caso a firma 2 não viesse a cooperar. Já a estratégia não cooperativa pode resultar um ganho total de 1000, ou seja, 600, caso a firma 2 coopere, e 400, caso a firma 2 também não coopere. Assim, a perspectiva de ganho na adoção do comportamento não-cooperativo é maior, independente do comportamento, não conhecido, ressalte-se, da firma 2, sendo, portanto, a estratégia dominante.

O mesmo se aplica à firma 2, que tem no comportamento não-cooperativo a sua estratégia dominante. Portanto, sendo o comportamento não

cooperativo a estratégia dominante de ambas as firmas, este cenário representa o “equilíbrio de Nash”. Por outro lado, o comportamento cooperativo permitiria a ambas as firmas um ganho maior, do que a não cooperação mútua, pelo que a cooperação de ambas firmas representaria um “ótimo de Pareto”, já que a melhor condição de uma firma, ensejaria a pior condição da outra.

Diz-se aprioristicamente, porque, em verdade, para a teoria dos jogos, o conluio tácito pode ser analisado como um equilíbrio de um jogo repetido infinitas vezes, diferente do modelo clássico do “dilema do prisioneiro” que retrata um jogo de lance único.

Parte-se da noção que, embora a cada rodada do jogo, individualmente considerada, os oligopolistas tenham incentivos ao oportunismo, estratégia reputada dominante, não cumprindo o acordo, pelos motivos vistos no tópico precedente, a repetição dos jogos permite a transmissão de informações, permitindo que as partes convirjam à cooperação, ante a confiança do comportamento rival sinalizado nas rodadas anteriores e na verificação empírica dos benefícios do comportamento cooperado.

Neste sentido, a noção básica consiste tanto na necessidade de alteração da matriz de custo e benefício, de modo a anular o constante incentivo ao incumprimento, permitindo às partes a percepção dos benefícios da cooperação, quanto na sinalização eficiente da vontade de cooperar dos rivais, sendo, também neste ponto, a assimetria informativa um óbice a ser vencido em prol da eficiência.

Outrossim, para que haja cooperação, o comportamento do oligopolista depende da incorporação à balança de valores de custos que anulem o incentivo ao desvio. Em outras palavras, que alterem a custo do desvio, comparando os ganhos imediatos do incumprimento do acordo, com as perdas recebidas pela estratégia não cooperativa, que seja pela punição sofrida, quando detectado o comportamento oportunista pelos oligopolistas rivais, quer seja pela própria atuação concorrencial, tornando tão oneroso o desvio que as firmas acabam incentivadas ao cumprimento do acordo, quer seja expresso, quer seja sinalizado.

Como visto acima, a punição ao desvio é um dos mais importantes incentivos ao cumprimento do conluio, conquanto alteram significativamente a matriz de custo e benefício. Dessa forma, quanto mais efetivos os meios de detecção do desvio e os modelos de punição, mais estáveis os conluios e os preços fixados pelo mercado coordenado. Neste sentido, nota-se novamente que o conluio encontra problemas evidentes de assimetria informativa, também no que concerne à detecção imediata do desvio, condição de funcionamento estável do conluio

Tem-se, assim, como já visto, que se as firmas rivais rechaçarem o comportamento oportunista e atuarem de forma coordenada e cooperada obterão receitas a longo prazo superiores a que obteriam num jogo competitivo, não cooperado, portanto a cooperação resultaria em um “ótimo de Pareto”.

É neste sentido que os jogos oligopolistas, não se resumindo a um único lance, tratando-se, como referido, de jogos repetidos infinitas vezes ou jogos de aprendizagem, denotam efeitos consideráveis a longo prazo, conquanto a tomada decisão da rodada posterior levar-se-á em conta todos os incentivos já expostos, como também a informação do comportamento dos rivais na rodada anterior e os custos e benefícios obtidos com a tomada de decisão anterior.

Assim, empiricamente as interações das firmas rivais em um mercado oligopolista, diferente de outros mercados concorrenciais, cujas decisões são quase que peremptórias, permitem um processo de aprendizagem e evolução adaptativa, que, como visto, em longo prazo, podem convergir a um cenário proveitoso, que maximiza seus interesses individuais¹⁸⁰.

5.4.2. Concorrência Monopolística

¹⁸⁰ ARAÚJO, F. (2012), p.382.

Como visto, a concorrência perfeita enseja a presença de alguns atributos que, quando sacrificados, dão origem a cenários de concorrência imperfeita. Assim, enquanto os mercados oligopolistas possuem como traço distintivo e consequencial em relação a concorrência perfeita a falta de atomicidade, há outro cenário econômico de concorrência imperfeita caracterizado pela turbação de outro atributo da concorrência, a fluidez, onde se dirá estar-se diante de uma condição de concorrência monopolística.

Retratou-se precedentemente que para que haja concorrência perfeita o mercado deve ser dotado de fluidez, que consiste na incapacidade de diferenciação qualitativa entre diferentes unidades de produtos transacionados em um determinado mercado, que permiti a tomada de decisão racional da demanda, fulcrada principalmente na concorrência de preços. Nestas hipóteses, as firmas atuam como *price takers*, não possuindo quaisquer condições de determinar os preços de troca.

Neste sentido, coube solidamente a Edward Chamberlin demonstrar que as duas extremidades são exceções quando se debruça empiricamente sobre os mercados. Isso porque, tanto inexitem muitos produtos para os quais não há substitutos próximos, sendo, portanto, poucas as firmas monopolistas puras, quanto também não são muitos os produtos completamente homogêneos, o que tornam escassos os mercados perfeitamente competitivos. Entretanto, nota Chamberlin que há um grande número de mercados caracterizados pela existência de bens substitutos imperfeitos¹⁸¹.

Chamberlin, constrói o seu trabalho, calcado em mercados onde há relevante atomicidade, inexitem ou são assaz reduzidas as barreiras à entrada e à saída e não há concentração de poder econômico nas firmas atuantes, de modo que não possuem condições de controlar ou conduzir as condições da oferta, residindo, entretanto, na diferenciação qualitativa dos bens o traço distintivo destes mercados competitivos. Nestes cenários, as firmas envidam seus esforços na diferenciação qualitativa de seus produtos, com o desígnio, de fugindo às comparações de preço, arrematar a sua clientela com a crença de

¹⁸¹ CHAMBERLIN, E. H.(1950).

que seus produtos se diferenciam dos de seus rivais, de modo a estabelecer sobre os seus produtos um preço superior ao custo marginal, atuando, então, como *price makers*.

Nota-se que, pelas características apresentadas, que são mercado que apresentam atributos da concorrência perfeita, como a atonicidade, bem como alguns atributos do monopólio, como por exemplo a capacidade de, em algum nível, fixar preços para os seus produtos¹⁸².

Assim, os mercados de concorrência monopolística possuem atonicidade e as firmas atuam em concorrência, entretanto alicerçam suas disputas, não através de políticas de preço, mas envidando constantes esforços na diferenciação de seus produtos, com desígnio de garantir que a escolha do consumidor releve noções de preço, na crença da diferenciação qualitativa de seus produtos, possuindo, para tanto, a publicidade um papel fulcral. Em outras palavras, as firmas atuam de modo a convencer o consumidor que os produtos ou serviços que ofertam possuem um preço maior, porque são qualitativamente diferenciados daqueles oferecidos pelos seus rivais.

Nestes mercados, a diferenciação é o instrumento que as firmas possuem para poder estabelecer para os seus serviços ou produtos um preço maior que o seu custo marginal. Isso porque, em regra, tratam-se de mercados com reduzidas barreiras de entrada e saída, além de elevada atonicidade, o que, a longo prazo, elimina a possibilidade de obtenção de lucros extraordinários com meras políticas de preços, já que o aumento de preços do mercado induziria a entrada e a redução à saída.

No mesmo sentido, mercados dotados de elevada fluidez possuem, como visto, alta elasticidade cruzada na demanda, fazendo com que o mero aumento de preço pela firma atuante, promova a fuga da demanda para os seus rivais, culminando, ao final, a queda do preço para aquele de equilíbrio do mercado.

¹⁸² MANKIW, N. G. (2001), pp.377-378.

O clássico exemplo de concorrência monopolística é o mercado de restaurantes, comum em qualquer centro urbano. É dotado de concorrência e atômidade, existindo inúmeros restaurantes em uma determinada cidade, possui entrada e saída facilitada, não havendo necessidades de grandes investimentos que dificultem a entrada ou impeçam a saída, e caracteriza-se por constante necessidade de diferenciação e publicidade.

A necessidade de diferenciação, notória nos mercados de restaurantes, pode ser dar de várias formas, através da localização, infraestrutura, qualidade gastronômica e de serviços, indução publicitária, entre outras formas de intuir no consumidor a diferenciação de seus produtos, de modo a justificar a cobrança de um preço distinto.

A concorrência monopolística, portanto, caracteriza-se pela existência de alguns atributos, que convergem para promover no mercado uma competição que não se alicerce no preço. Em suma, as características básicas destes mercados, como se infere do tópico precedente, é a atômidade da oferta, a inexistência de barreiras à entrada e a diferenciação qualitativa dos produtos.

Os três aspectos apresentados correspondem aos elementos mais consequências destes mercados. A atômidade, porque garante a concorrência e obsta a retenção de excessivo poder de mercado. A liberdade de entrada, porque impulsiona os lucros econômicos à zero, permitindo a entrada e saída de empresas à conveniência dos agentes econômicos, equilibrando oferta e demanda e extirpando lucros extraordinários. E a diferenciação, ainda que sutil, porque permite às empresas a atuação monopolística, como *price makers*, por exemplo¹⁸³.

Entretanto, outras características podem ser percebidas neste modelo de concorrência. Relevante notar, por exemplo, que a concorrência monopolística se caracteriza também por elevada elasticidade cruzada de demanda, muito embora não se trate, como visto, de um cenário dotado de

¹⁸³ MANKIW, N. G. (2001), p.378.

homogeneidade, os produtos ofertados pelas firmas rivais possuem alguma substitubilidade.

Aí reside um grande esforço concorrencial das firmas em concorrência monopolística, conquanto busca-se que haja alguma elasticidade cruzada, que não deve ser por demais ínfima, de modo que garanta alguma concorrência, até para frear a entrada de novos rivais, tampouco muito elevada, insculpindo algum grau de inelasticidade no mercado, evitando a reação do consumidor ao preço e promovendo algum poder de monopólio, como a atuação como *price maker*, com a fixação de preços superior ao custo marginal, em um mercado de produtos diferenciados, caso contrário a diferenciação não teria razão de ser¹⁸⁴.

Outra característica relevante é que, diferente dos cenários de oligopólio, na concorrência monopolística o número de firmas rivais é demasiadamente elevado e de pequenas dimensões de modo que não reconhecem a interdependência de suas ações. Ademias, são relações econômicas calcadas em um amplo grau de assimetria informativa, fomentada inclusive pelos processos de diferenciação, como os esforços publicitários, por exemplo.

Neste sentido, relevante citar o papel estratégico da publicidade em mercados de concorrência monopolística. Como analisar-se-á mais cuidadosamente a seguir, as empresas em um mercado concorrencial monopolístico ofertam produtos diferenciados e para tanto cobram por seus produtos um preço superior ao custo marginal, assim possuem incentivo a atrair o maior número de compradores possível, tendo neste ponto a publicidade um papel fundamental. Outrossim, os próprios processos de diferenciação de seus produtos ensejam massiva publicidade de modo a promover no mercado a crença na diferenciação de seus produtos. No que concerne à publicidade, cabem aqui todas as ideias introduzidas quando tratou-se da sinalização e dos riscos das assimetrias informativas nos mercados.

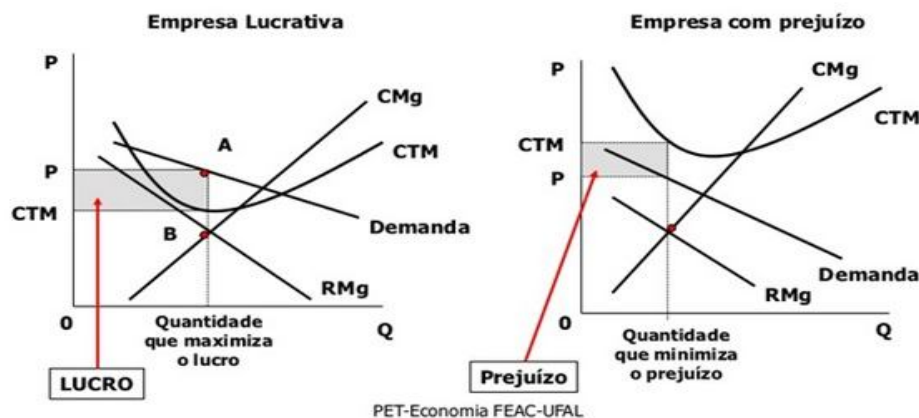
¹⁸⁴ ARAÚJO, F. (2012), p.391.

5.4.2.1. A Concorrência Monopolística e a Competição no Curto e no Longo Prazo

Outro ponto relevante, é que a atuação das empresas em mercados de concorrência monopolística se assemelha em algumas particularidades à atuação das firmas monopolistas. A diferenciação de seus produtos, torna a sua curva de demanda decrescente, como em monopólios.

Assim, em curto prazo as estruturas de mercado da concorrência monopolística e do monopólio são semelhantes, ou seja, as empresas visam produzir a quantidade para a qual o custo marginal seja igual à receita marginal, maximizando seus lucros.

Assim, obterão lucros econômicos sempre que para a quantidade que maximiza o lucro o preço for superior ao custo total médio, por outro lado amargará prejuízos sempre que para aquela quantidade o preço for inferior ao custo total médio, como refletido no gráfico abaixo.



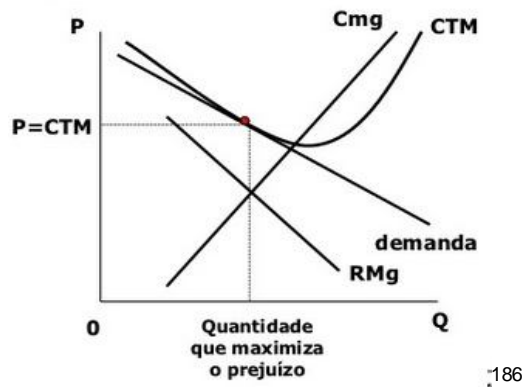
185

Na concorrência monopolística, entretanto, não havendo barreiras à entrada, diferente das situações de monopólio, a maximização de lucros de curto prazo não se perpetua no tempo, conquanto os lucros percebidos pelas firmas

¹⁸⁵ Fonte: <http://www.slideshare.net/petecoslides/aula-10-concorrncia-monopolstica>

atuantes induzem a entrada de novos rivais, reduzindo a demanda, deslocando a curva para a esquerda, e puxando os lucros para baixo.

O mesmo efeito ocorre quando as empresas amargam prejuízos, como não há barreiras à saída, algumas empresas se retiram, o que aumenta a demanda das remanescentes, deslocando a curva de demanda para a direita, puxando os lucros para cima, ou melhor, diminuindo os prejuízos. Esse movimento de entrada e saída de empresas no mercado em concorrência monopolística, persistira até o momento em que os lucros econômicos sejam igual a zero, entrando o mercado em equilíbrio. O gráfico abaixo retrata o equilíbrio de longo prazo em um mercado de concorrência monopolística, demonstrando que o custo total médio será igual ao preço.



Neste sentido, no equilíbrio de longo prazo em mercados de concorrência monopolística o preço será igual ao custo total médio, e as empresas existentes funcionarão com lucros econômicos a zero¹⁸⁶. Assim, enquanto no curto prazo as empresas em concorrência monopolística atuam como monopolistas, com capacidade de auferir lucros extraordinários, no longo prazo o equilíbrio é definido pela atuação com preço superior ao custo marginal, entretanto igual ao custo total médio, adquirindo, portanto, característica tanto do mercado monopolístico, como do mercado competitivo.

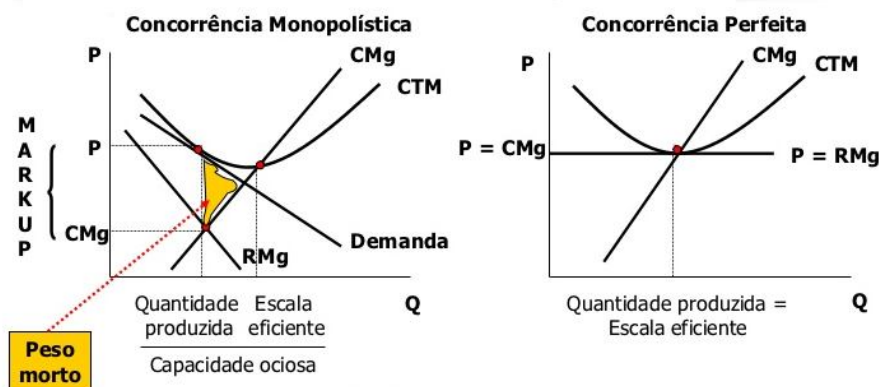
¹⁸⁶ Fonte: <http://www.slideshare.net/petecoslides/aula-10-concorrncia-monopolstica>

¹⁸⁷ MANKIW, N. G. (2001), p.381.

5.4.2.2. A Concorrência Monopolística e Eficiência Econômica.

Em regra, como retratou-se precedentemente, um dos principais argumentos em favor da concorrência perfeita é a eficiência econômica, conquanto no equilíbrio de longo prazo, considerando inexistentes as falhas de mercado que afastem o mercado de um funcionamento ótimo, a soma do excedente do consumidor e do produtor será sempre a maior possível, maximizando o bem-estar social.

Por outro lado, os mercados de concorrência monopolística diferenciam-se dos perfeitamente competitivos porque apresentam, exatamente neste aspecto, duas fulcrais diferenças. Em outras palavras, o equilíbrio de longo prazo na concorrência monopolística diferencia-se do equilíbrio de longo prazo na concorrência perfeita pela ineficiência decorrente de dois fatores, quais sejam a capacidade ociosa com que opera e da capacidade de fixação do preço acima do custo marginal. A figura abaixo demonstra estas fontes de ineficiência.



188

Sobre a capacidade ociosa, notamos no gráfico que retrata o equilíbrio de longo prazo em concorrência monopolística, no tópico anterior, que as curvas

¹⁸⁸ Fonte: <http://pt.slideshare.net/petecoslides/aula-10-concorrncia-monopolstica>

de demanda e custo total médio se tangenciam em um ponto em que a quantidade produzida é inferior àquela que minimizaria o custo total médio, considerando que a curva de demanda é decrescente. Assim, a empresa em concorrência monopolística poderia aumentar a quantidade de sua produção, reduzindo o custo total médio¹⁸⁹. Dessa forma, a produção aquém da escala de eficiência é ineficiente, já que o aumento poderia reduzir o custo total médio.

Note-se que na concorrência perfeita a curva demanda é horizontal e o ponto de equilíbrio, onde o lucro econômico é zero, coincide com o ponto onde o custo total médio é mínimo. Dessa forma, as empresas em um mercado competitivo atuam de modo eficiente, produzindo a quantidade para a qual o custo total médio é mínimo, pelo que o aumento na produção encerraria um aumento do custo total médio, afastando a produção da escala de eficiência¹⁹⁰.

A segunda fonte de ineficiência consiste na margem de preço sobre os custos marginais. Isso porque, enquanto na competição perfeita o preço de equilíbrio é igual ao custo marginal, na competição monopolística esse preço é superior ao custo marginal. Este fato está diretamente ligado ao poder de monopólio que o competido monopolístico possui, lhe possibilitando a fixação de preços acima do custo marginal.

Considerando, portanto, que a fixação de preço acima do custo marginal, significa que o consumidor está disposto a pagar pelas unidades adicionais do produto mais do que custa ao produtor a produzi-lo, poderia o produtor aumentar a quantidade de sua produção até o preço alcançar o custo marginal, aumentando o excedente total¹⁹¹.

Dessa forma, tem-se na fixação do preço acima do custo marginal um traço distintivo fundamental entre a concorrência perfeita e a monopolística, conquanto, considerando que no mercado perfeitamente competitivo o preço por uma unidade adicional é igual ao custo do produtor para produzi-la, para este é indiferente a comercialização daquela unidade, conquanto não há ganhos na

¹⁸⁹ MANKIW, N. G. (2001), p.381.

¹⁹⁰ PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), p.473.

¹⁹¹ PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), p.472.

comercialização desta unidade. Por outro lado, na concorrência monopolística, onde o preço se fixa acima do custo marginal, é sempre lucrativa a comercialização de uma unidade adicional, haja vista que o preço de comercialização é superior ao custo de produzi-la, culminando em maior lucratividade.

5.4.2.3. Concorrência Monopolística, Bem-Estar Social e Intervenção Pública.

Relevante perceber que, embora os resultados ineficientes verificados em cenários de concorrência monopolística, não é de todo obvio que demandam alguma intervenção pública.

Algumas das ineficiências aqui retratadas são, em verdade, por demais sutis e outras compensadas por outros interesses que podem agregar alguma utilidade ao bem-estar social.

Em que pese a existência em mercados de concorrência monopolística de algum poder de monopólio, este é relativamente baixo, haja vista característica como a substitubilidade, ou seja, inexistência de total heterogeneidade dos produtos, pelo que há ali algum grau de elasticidade de demanda cruzada, e inexistência de barreiras de entrada que conduzem à zero o lucro econômico no longo prazo. Assim, considerando que o poder de mercado em concorrência monopolística é demasiadamente sutil, os seus efeitos também o são, pelo que não justificariam os custos de um regulamento¹⁹².

Outra fonte de ineficiência de mercados em concorrência monopolística seria a fixação da margem de preço acima do custo marginal, que retrai o excedente do consumidor e afasta aqueles dispostos a pagar pelas unidades adicionais um valor superior ao custo, porem inferior ao preço. Entretanto,

¹⁹² PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), p.473.

embora sejam estes sintomas evidentes de ineficiência econômica, a intervenção pública, nestes casos, poderia vir a ser ainda mais ineficiente. Suponha-se que, com o desígnio de corrigir as ineficiências apontadas, o regulador objetivasse fixar os preços em mercados de concorrência monopolística em patamar equivalente ao custo marginal. Seria esta uma tarefa hercúlea e, muito provavelmente, malsucedida.

Note-se que, em se tratando de uma quantidade enorme de produtos diferenciados, os regulamentos teriam de individualizar os produtos e os seus regulamentos, pelo que custo desta atividade regulatória seria demasiadamente elevado. Ademais, para fixar os preços em patamar igual ao custo marginal, tinha o regulador que conhecer o custo de produção de todas as indústrias e seus produtos diferenciados, o que, como visto, é absolutamente impensável¹⁹³.

No mesmo sentido, considerando que no equilíbrio de longo prazo as empresas em concorrência monopolística trabalham com lucros econômicos em zero, exigir artificialmente que reduzam seus preços para igualá-los ao custo marginal, impor-lhes-ia prejuízos, culminando na necessidade de subsídios públicos para manutenção do mercado ou na expulsão das empresas atuantes, que não permanecerão amargando prejuízos indefinidamente.

Por outra ótica, a incrível gama de produtos diferenciados é um benefício considerável e assaz valorizado pelos consumidores, de modo que os mercados de concorrência monopolísticas externam alguns sintomas de ineficiências toleradas¹⁹⁴.

Além disso, a incerteza do nível de concorrência em um mercado competitivo monopolística pode ser outra fonte de ineficiência e de difícil intervenção pública regulatória. Em outras palavras, é difícil saber quando há um número superior ou inferior ao ótimo de produtos diferenciados no mercado. Assume-se que à entrada de novos rivais associa-se dois tipos de externalidades, positivas e negativas. As externalidades positivas decorrem da variedade de produtos diferenciados no mercado, aumentando o excedente do

¹⁹³ MANKIW, N. G. (2001), p.381.

¹⁹⁴ PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), p.473.

consumidor e o poder de escolha. Por outro lado, as externalidades negativas, se destinam aos competidores já instalados, pela perda da clientela potencial ou real. Note-se que, por estabelecer os preços acima do custo marginal, os competidores monopolísticos possuem permanente interesse em angariar mais um consumidor, comercializando uma unidade adicional de seu produto, pelo que a entrada de um novo rival poderá ser sempre uma externalidade negativa para estes¹⁹⁵.

Neste sentido, considerando ambas as externalidades associadas à entrada de novos competidores em mercado de competição monopolística, é difícil estabelecer quando a entrada seria benéfica ou maléfica para o mercado. Pode-se dizer que, havendo na entrada de novos competidores em um mercado concorrencial monopolístico externalidades positivas e negativas, considerando aquela que se sobressaia, poder-se-á dizer se o mercado possui um nível ótimo ou sub ótimo de competição¹⁹⁶.

Assim, embora evidente que os mercados concorrência monopolísticos possuem algum grau de ineficiência econômica e perda de bem-estar social, não é óbvio dizer que o regulador pode ou deve intervir para corrigir, ante a onerosidade de tais medidas, a sutilidade destas perdas de eficiência e a dificuldade de se discernir sobre o caminho a ser trilhado. Cabe aqui todas as ressalvas feitas anteriormente às dificuldades de regulação em um cenário de incompletude informacional.

5.4.3. Monopólios

Nos tópicos anteriores trilhou-se o caminho da concentração empresarial, partindo dos mercados perfeitamente competitivos aos mercados de concorrência imperfeita, cuja a competição encontra-se sacrificada em alguns

¹⁹⁵ ARAÚJO, F. (2012), pp.397-398 e MANKIW, N. G. (2001), p.383.

¹⁹⁶ MANKIW, N. G. (2001), p.383

de seus atributos, como atomicidade ou fluidez. Assim, tratar-se-á, a partir de então, dos cenários onde se verifica o extremo oposto da livre da competição, qual seja, as situações de monopólio.

Em apertada síntese, o traço distintivo e caracterizador do monopólio é a existência de um único vendedor no mercado. Enquanto no mercado competitivo existe um grande número de empresas, ofertando produtos homogêneos, tendo assim cada uma delas pouca, ou nenhuma, capacidade de influir nos preços do mercado, no monopólio, havendo apenas um vendedor, sem rivais próximos, o monopolista conhece a sua capacidade de fixar os preços de seus produtos e a quantidade produzida, de modo a maximizar os seus lucros. Pode-se dizer, por conseguinte, que a indústria em um mercado perfeitamente competitivo é tomadora de preço, *price taker*, enquanto a firma monopolista é formadora de preços, *price maker*¹⁹⁷.

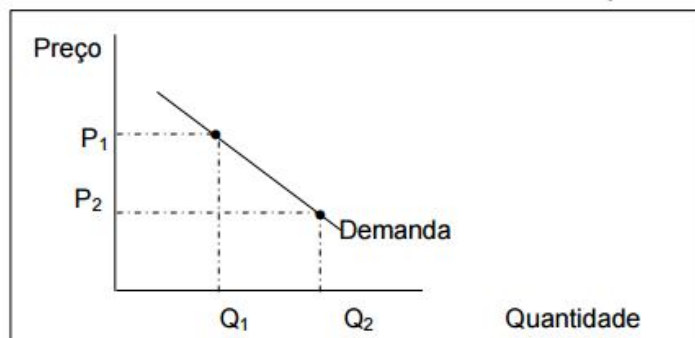
São basicamente duas as hipóteses onde se verifica com clareza a existência de monopólio, ou de um poder real de monopólio. Aquela em que existe apenas um vendedor na oferta, um monopólio puro, ou aquelas em que, embora o mercado seja partilhado por mais de um vendedor, um deles tem poder de mercado tão superior aos demais que atua como um monopolista, como se estivesse sozinho na oferta¹⁹⁸.

Considerando a capacidade da firma monopolista de formar preços, o que a impediria de fixar preços em um patamar astronômico? A resposta a esta indagação é relativamente simples: a demanda. Quanto maior o preço fixado pelo monopolista, menos consumidores irão adquirir os seus produtos, derrubando os lucros da atividade¹⁹⁹. Assim, é a curva da demanda do mercado é que guia o monopolista na escolha da quantidade a ser produzida e no preço a ser fixado. A figura abaixo demonstra o comportamento da curva de demanda com que trabalha a firma monopolista.

¹⁹⁷ MANKIW, N. G. (2001), p.315 e VARIAN, H. R. (1999), p.435.

¹⁹⁸ ARAÚJO, F. (2012), p.337.

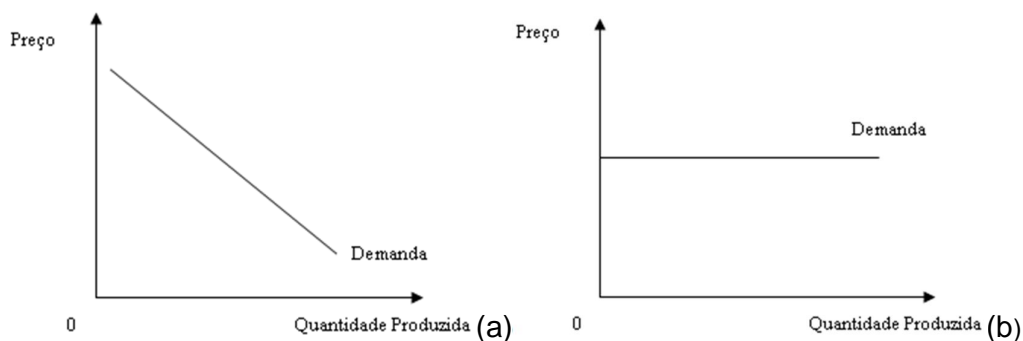
¹⁹⁹ PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), p.357.



Fonte: Varian Hal R. Microeconomia: princípios básicos. 5ª ed. Rio de Janeiro: Campus 2000.

Neste sentido, à capacidade do monopolista de aumentar seus preços corresponde, inversamente, a existência de alguma elasticidade na demanda, ou seja, quanto maior a capacidade do consumidor de substituir ou deixar de adquirir o bem oferecido pela firma monopolista, menor é a capacidade do monopolista de aumentar seus preços.

Note-se que, diferente dos mercados perfeitamente competitivos, cuja a curva de demanda é horizontal, refletida no gráfico (b) abaixo, o monopolista trabalha com uma curva de demanda descendente, o que permite dizer que os preços abaixam a medida em que aumenta a produção, como represente o gráfico (a) abaixo.



MANKIW, N. G. (2001), p.321.

O monopolista encontrasse, portanto, de um impasse, qual seja, o incremento da produção acarreta uma diminuição nos preços do mercado. Logo

o incremento de vendas só é possível mediante a redução dos preços, o que permite afirmar que a receita marginal de uma unidade adicional produzida não equivale ao preço praticado, como se observa do gráfico a seguir.

Por outro lado, o monopolista possui poder de mercado para barrar essa queda de preços, fixando-os acima do custo marginal e limitando a produção, já que não se preocupa com a entrada de novos rivais, que traria o lucro econômico a zero, como notou-se ocorrer na concorrência monopolística²⁰⁰.

Assim, enquanto maximizador de lucros, o monopolista tende a elevar o seu preço para além do custo marginal, reduzindo o excedente do consumidor, colimando em perda de bem-estar social. Da mesma forma, considerando a curva descendente da demanda, tende a produzir aquém de sua capacidade produtiva, o que importa em ineficiência econômica e a locativa.

Assim, o poder econômico decorrente do monopólio, que permite às firmas monopolistas infligir preços ao mercado, sem que isto tenha qualquer efeito na competição conspurca o bem-estar, sendo, portanto, por excelência uma área de intervenção pública regulatória.

5.4.3.1. Do Surgimento e Preservação dos Monopólios.

Considerando que um mercado será monopolista se nele houver apenas um vendedor, ou se houver um vendedor com esmagador poder de mercado frente aos demais, bem assim que ao monopolista é dado o poder de obter lucros econômicos, mesmo em longo prazo, a sua manutenção só é possível nestas condições devido a existência de barreiras à entrada, que impedem o acesso de novos rivais ao mercado. São diversas as barreiras à entrada que conduzem ou preservam uma condição de monopólio, como analisar-se-á a seguir.

²⁰⁰ ARAÚJO, F. (2012), p.339.

Um das formas mais simples de uma empresa obter um monopólio é através da propriedade ou do acesso exclusivo a recursos chaves, como fatores de produção ou tecnologia, que impedem que outras empresas possam produzir o mesmo produto competindo no mercado. Embora simples, é relativamente difícil constatar empiricamente este tipo de monopólio, pois considerando o tamanho das economias modernas e a internacionalização, é muito raro conceber a existência de propriedades exclusivas de recursos, que costumam ter, em verdade, vários proprietários, sendo a acessível a mais de uma firma²⁰¹. No mesmo sentido, pode ser fonte de monopólio a obtenção e recolha exclusiva de uma informação, utilizada de modo a fomentar assimetrias informativas, que intuem no consumidor a inexistência de bens substitutos no mercado, aumentando os custos de entrada para rivais, que necessitariam investir massivamente em publicidade²⁰².

Outra fonte de monopólio é a constituição de um monopólio natural. Trata-se de um condicionante estrutural do mercado, onde uma empresa monopolista pode oferecer a todo o mercado um produto a um preço mais baixo, do que se nele houvessem mais de uma empresa. O monopólio, neste caso, se mantém por questões de eficiência, onde os custos fixos são demasiadamente elevados, pelo que o custo médio continua a cair mesmo diante de números elevados de produção, normalmente indústrias caracterizadas por elevada escala mínima de eficiência ou economias de escala nestes mercados, a partir da escala mínima de eficiência, os custos médios caem à medida que a produção aumenta até atingir a saturação do mercado. Assim, a existência de um único produtor denota um custo médio inferior aquele que teria se houvessem no mercado dois ou mais produtores. O tema monopólio natural é assaz relevante e será tratado em tópico próprio, a seguir.

Outra importante fonte de monopólios é a chancela pública, através de concessões exclusivas de direito de produção de um determinado bem a determinadas empresas, bem assim do estabelecimento artificial de barreiras à

²⁰¹ MANKIW, N. G. (2001), p.317.

²⁰² ARAÚJO, F. (2012), pp.338-339 e MANKIW, N. G. (2001), pp.316-317.

entrada intransponíveis aos rivais potenciais, de modo que o monopolista se perpetua na condição de agente econômico exclusivo

Neste ponto, relevante notar que o estabelecimento de monopólios concedido pelo governo pode decorrer dos jogos políticos, em prol do interesse privado do monopolista, cabendo aqui as hipóteses de captura, por exemplo, analisadas anteriormente. Por outro lado, as concessões públicas de monopólio podem alinhar-se ao interesse público, como nas patentes de medicamentos e direitos autorais, que, suplantando os problemas de externalidades positivas, fomentam essas atividades para níveis mais próximos do ótimo²⁰³. Relevante notar que, embora as leis de patentes e direitos autorais se alinhem ao legítimo interesse público, a concessão deste tipo de monopólio está ínsita aos demais problemas inerentes a inexistência de competição, como, por exemplo, a fixação de preços superiores aqueles que seriam praticados em um mercado competitivo, muito embora favoreça a produção intelectual²⁰⁴, turbando o excedente do consumidor, representando sempre alguma perda de bem-estar compensada pelas externalidades positivas inerentes às produções intelectuais.

Pode-se notar ainda a existência de barreiras à entrada impostas pelo próprio monopolista através de estratégias de mercado, que visam coibir a entrada através de ameaças de perdas elevadas de rendimento, que culminaria na própria ruína do rival potencial, afastando-os do mercado. Algumas estratégias deste “jogo” são: a fixação de preços predatório, estratégia vedada na maior parte dos ordenamentos jurídicos atuais; a manutenção de algum excesso de capacidade produtiva, de modo a demonstrar as capacidades do monopolista de resistir à entrada, mesmo diante de uma possível guerra de preços; e a limitação do preço associada ao aumento na produção, de modo que confundir a análise do rival acerca da real escala mínima de eficiência do mercado²⁰⁵.

Relevante notar que os monopolistas que se entrincheiram atrás de barreiras à entrada de origem política ou decorrentes da exclusividade de fatores

²⁰³ ARAÚJO, F. (2012), p.339.

²⁰⁴ MANKIW, N. G. (2001), p.318.

²⁰⁵ ARAÚJO, F. (2012), pp.339-340.

estão sobre constante contestação, uma vez que a vantagem na entrada incita aos rivais potenciais a busca constante pela participação no mercado, quer seja através de lobbies políticos, dispostos a derrubar os entraves artificiais, quer seja pela na busca constante dos recursos até então exclusivos. Por outro lado, os monopolistas naturais “navegam em águas tranquilas”, uma vez que por questões de eficiência, como visto, a concorrência é inviável e desinteressante, primeiro pelos altos custo de entrada, como pelos custos médios superiores que culminariam na destruição das vantagens econômicas, como lucros extraordinários, que outrora induziram à entrada. Assim, em situações de monopólio, mantendo-se a demanda estável, não há incentivo à entrada de novos rivais²⁰⁶.

5.4.3.2. Maximização de Lucros em Monopólios.

Até aqui demonstrou-se algumas características fundamentais que afastam o mercado monopolista daqueles perfeitamente competitivos. Um dos destaques visto é a capacidade de formar preços, muito diferente das empresas em um mercado competitivo que tem nos preços um dado formado.

Neste sentido, em um mercado perfeitamente competitivo, sendo o preço um dado fixo, inalterável individualmente pela firma competidora, este não reage a sua produção, nem quanto ao incremento, nem quanto à redução, pela que a curva de demanda em mercado competitivo é perfeitamente horizontal. Neste sentido, para o vendedor atomístico o preço de mercado é igual a sua receita marginal e a demanda seria infinitamente elástica²⁰⁷.

O monopolista, entretanto, é, como visto, um formador de preços, enfrentando um mercado cuja curva de demanda é decrescente, pelo que o preço reage inversamente à quantidade produzida, caindo em caso de aumento

²⁰⁶ ARAÚJO, F. (2012), p.342.

²⁰⁷ ARAÚJO, F. (2012), p.342.

e subindo em caso de redução, pelo que ao monopolista não é dada a faculdade de vender uma grande quantidade de produtos a um preço extremamente elevado. Assim, insta-se descobrir a quantidade produzida para a qual o preço fixado maximiza os lucros da empresa monopolista, uma vez que o aumento de vendas não representa necessariamente um aumento nos lucros²⁰⁸.

A maximização do lucro monopolista, portanto, depende diretamente da demanda do mercado. Assim, considerando a curva de demanda decrescente, a receita média do monopolista também o é, conquanto se equivaie ao preço. Considerando, portanto, que a cada unidade adicional produzida o preço cai, o rendimento médio, aquele decorrente de cada unidade vendida pela empresa também cai. A reação das receitas da empresa monopolista em frente a curva de demanda pode ser identificada na tabela abaixo.

| Preço | Quantidade | Receita Total | Receita Marginal | Receita Média |
|----------|------------|---------------|------------------|---------------|
| $P (\$)$ | Q | $R (\$)$ | $RMg (\$)$ | $RMe (\$)$ |
| 6 | 0 | 0 | - | - |
| 5 | 1 | 5 | 5 | 5 |
| 4 | 2 | 8 | 3 | 4 |
| 3 | 3 | 9 | 1 | 3 |
| 2 | 4 | 8 | -1 | 2 |
| 1 | 5 | 5 | -3 | 1 |

PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), p.358.

Assim, considerando que a receita total é multiplicação do preço pela quantidade produzida e a receita marginal é a receita obtida pela firma por uma unidade adicional vendida, verifica-se que a receita marginal é sempre inferior ao preço. Note-se na tabela acima que, considerando que a cada incremento da produção da firma monopolista em uma unidade, o preço do mercado cai, já que a curva de demanda é decrescente, logo a receita marginal, obtida pela variação da receita total a cada unidade adicional vendida, também cairá.

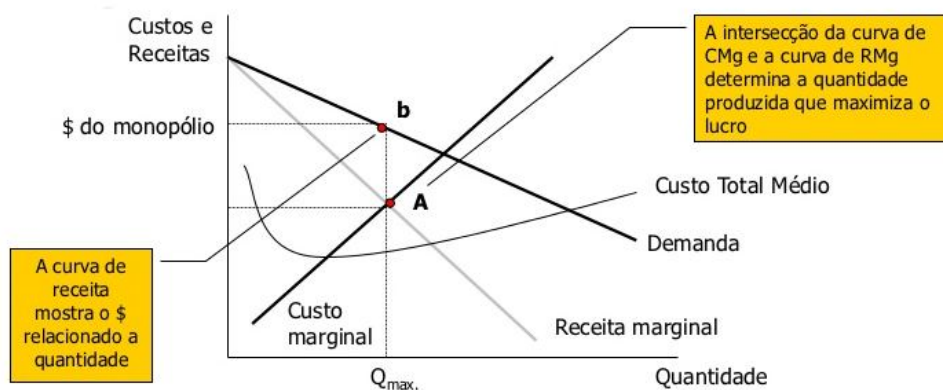
Utilizando o exemplo da tabela, nota-se que se o preço cobrado pelo monopolista for \$6, não haverá qualquer receita, pois a este preço não há

²⁰⁸ MANKI W, N. G. (2001), p.321.

interessados em adquirir o bem, por outro lado se o preço cobrado for \$5, a receita total será \$5, pois a este preço terá um indivíduo interessada em adquirir o bem. Consequentemente, diminuindo o preço para \$4, terão duas pessoas interessadas em adquirir o produto e a sua receita total será de \$8, contra \$5, acaso produzisse apenas uma unidade, logo terá uma receita marginal de \$3.

Assim, a medida que as quantidades vendidas aumentam os preços caem e a receita marginal também, até ficar negativa, diminuindo, inclusive, a receita total, quando o incremento da produção. Isso por que, a cada unidade adicional vendida os valores não diminuem apenas para a nova unidade, mas para todas as outras transacionadas. Dessa forma, a cada unidade adicional produzida a receita marginal diminui em valores superiores ao preço²⁰⁹. Por exemplo, na tabela acima, a cada unidade adicional vendida o preço diminui em uma unidade, por outro lado a receita marginal diminui em duas unidades.

Considerando, portanto, os custos marginais, pode-se dizer que o monopolista racional, cujo desígnio é maximizar lucros, aumentará ou diminuirá a sua produção a partir dos valores encontrados a título de custos e receitas marginais.



Se o $CMg < RMg$ a empresa pode aumentar o lucro reduzindo a produção

Se o $CMg > RMg$ a empresa pode aumentar o lucro aumentando a produção

²⁰⁹ MANKIW, N. G. (2001), p.322 e PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), p.358.

²¹⁰ Fonte: <http://pt.slideshare.net/petecoslides/aula-08-monoplios>

Analizando o gráfico acima, nota-se que para qualquer quantidade produzida aquém do ponto Q_{max} o custo marginal é inferior à receita marginal, logo o incremento na produção até Q_{max} , aumentará a receita para além do custo, maximizando lucros. Por outro lado, para qualquer quantidade produzida além do ponto Q_{max} , a receita marginal é inferior ao custo marginal, obtendo a firma rendimentos inferiores ao custo, logo a redução da produção para até o ponto Q_{max} culminará na diminuição dos custos, aumentando os lucros ou minimizando os prejuízos. Assim, o monopolista racional incrementará a sua produção enquanto o custo marginal for inferior à receita marginal, maximizando seus lucros, ou reduzirá a produção quando o seu custo marginal for superior à sua receita marginal, o que, da mesma forma, maximizará a sua margem de lucro ou amenizará o seu prejuízo.

Dessa forma, a firma monopolista maximizará os seus lucros produzindo uma quantidade para a qual a sua receita marginal seja igual ao seu custo marginal, o que, na figura acima, seria a quantidade na qual as curvas de receita marginal e custo marginal se interceptam.

Cabe aqui uma ressalva: embora nos mercados perfeitamente competitivos as firmas atomísticas também maximizem os seus lucros produzindo uma quantidade para a qual o custo marginal seja igual à receita marginal, se assemelhando, neste aspecto, a maximização de lucros do monopolista, os mercados sob monopólio diferenciam-se dos perfeitamente competitivos, conquanto nestes o preço é superior ao custo marginal, enquanto nos mercados atomísticos o preço é igual ao custo marginal.

Isso porque, no monopólio, como visto, a receita marginal, em decorrência da curva de demanda decrescente, é inferior ao preço, sendo que, para maximizar os seus lucros, o monopolista produz uma quantidade que a ela se iguale o custo marginal, que acaba se fixando em um patamar inferior ao preço, o que não ocorre em um mercado competitivo onde a receita marginal é igual ao preço e, por conseguinte, o custo marginal também o é.

A fixação do preço acima do custo marginal é, portanto, um dos fatores mais impactantes dos monopólios na eficiência alocativa e bem-estar social,

como se demonstrará em tópico posterior²¹¹. Mas, sumariamente, pode-se dizer que o monopólio encerra um considerável nível de perda de eficiência em relação ao mercado competitivo, já que para maximizar os seus lucros, o monopolista, como visto, produz aquém da escala de eficiência, quantidade para a qual o preço é superior à receita marginal e, por conseguinte, ao custo marginal, decorrendo daí a capacidade de auferir lucros extraordinários, enquanto nos mercados perfeitamente competitivos as firmas precisam atuar na escala de eficiência para maximizar os seus lucros.

5.4.3.3. Os Efeitos do Monopólio na Eficiência e Bem-Estar

Demonstrou-se no tópico anterior como o poder de mercado do oligopolista permite a fixação de preço em patamar superior ao custo marginal, cujo nível de produção maximiza os seus lucros, culminando em redução do excedente do consumidor e perda de eficiência econômica.

Por outro lado, importante verifica qual o impacto do monopólio no bem-estar. Isso porque, a circunstância de as empresas monopolistas fixarem preços em um patamar que reduz o excedente do consumidor não necessariamente quer dizer que reduza o excedente total, esta sim circunstância que representaria uma perda de bem-estar social.

Portanto, a referência dos impactos do monopólio no bem-estar pode ser verificada no comportamento do excedente total. O excedente total é a soma do excedente do consumidor com o excedente do produtor. Por sua vez, o excedente do consumidor consiste na subtração do valor por ele atribuído a um determinado produto pelo valor efetivamente pago pelo mesmo, bem como o excedente do produtor é a subtração do valor efetivamente cobrado pelo produtor pelo custo de produzi-lo.

²¹¹ MANKIW, N. G. (2001), p.324.

Dessa forma, uma vez que o bem-estar pode ser auferido pelo excedente total, uma mera transferência de renda entre os grupos não necessariamente significa uma perda de bem-estar. Por exemplo, a fixação do preço pelo monopolista em \$100 além do custo marginal, representa uma diminuição do excedente do consumidor em \$100, mas também representa um aumento do excedente do produtor em \$100, pelo que, a priori, não afetaria o excedente total, não impactando no bem-estar.

Entretanto, considerando que a curva de demanda no monopólio é decrescente, o aumento do preço é acompanhado de uma diminuição na produção e da fuga da procura, pelo que há efetivo impacto na eficiência e bem-estar.

Note-se que, se as empresas monopolistas não maximizassem lucros e fossem benevolentes, ou se os preços fossem fixados pelo regulador em prol do interesse público, fixariam os seus preços em nível em que a curva de demanda interceptasse a de custos marginais, de modo que todos os consumidores dispostos a pagar pelo produto o preço que custa ao monopolista para produzi-lo o fariam, maximizando o bem-estar e a eficiência.

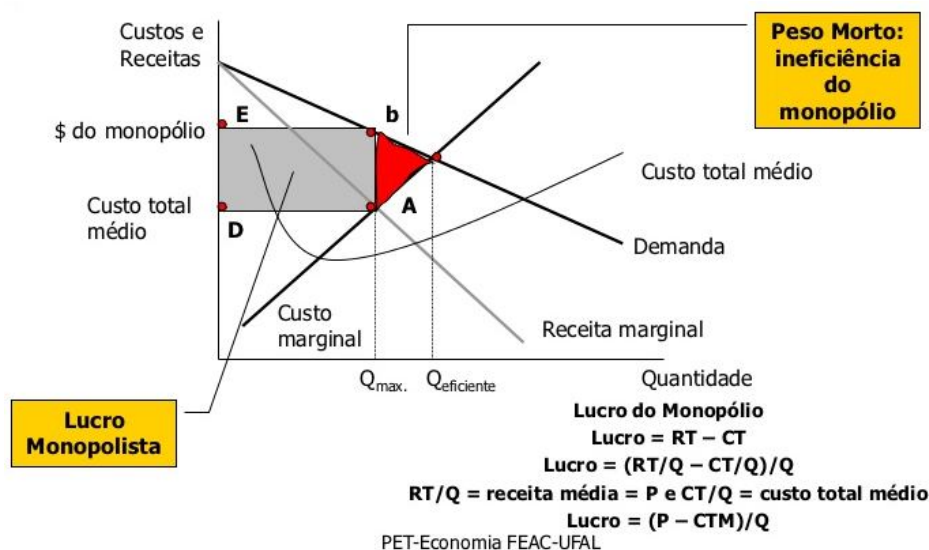
Nesta condição, o excedente total estar-se-ia maximizado, visto que, considerando a fixação do preço em igualdade ao custo marginal, qualquer valor que se afastasse desta matriz representaria uma perda de eficiência econômica. Ou seja, níveis de produção além deste ponto resultariam em um custo marginal superior ao preço, pelo que a redução da produção aumentaria o excedente total e o bem-estar social, e, por outro lado, níveis de produção aquém deste ponto resultariam em um preço superior ao custo marginal, reduzindo o excedente do consumidor, pelo que o incremento da produção, da mesma forma, aumentaria o excedente total e o bem-estar. Assim, o excedente total estaria maximizado quando o preço fosse igual ao custo marginal, circunstância verificada nos mercados perfeitamente competitivos, conclusão a que se chegou no tópico anterior.

Entretanto, as empresas são racionais, pressuposto econômico basilar, pelo que maximizam lucros e, como visto, a maximização dos lucros em

monopólio se dá produzindo em um nível para o qual o custo marginal seja igual à receita marginal, porém ambos inferiores ao preço. Logo, a monopolista estabelece um nível de produção inferior àquele que seria eficiente, o que resulta em perda de bem-estar.

A figura a seguir demonstra a diferença entre o nível de produção da firma benevolente, que maximiza o bem-estar, ou da indústria regulado em prol do interesse coletivo, e da firma monopolista que maximiza lucros.

A figura abaixo demonstra também onde reside a ineficiência dos mercados monopolistas. Considerando que o preço é fixado em um patamar superior ao custo marginal, alguns consumidores dispostos a pagar pelo bem um valor superior ao custo do monopolista de produzi-lo, porém inferior ao preço fixado, acaba por não adquirir o produto, o que é ineficiente. A este intervalo de relações econômicas não concretizadas fixadas entre o preço e o custo marginal denomina-se peso morto e representa a perda de eficiência do monopólio²¹².



213

²¹² ARAÚJO, F. (2012), pp.348-349, MANKIW, N. G. (2001), pp.328-329 e PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), pp.377-378.

²¹³ Fonte: <http://pt.slideshare.net/petecoslides/aula-08-monopolios>

Demonstrou-se no tópico anterior que o lucro econômico do monopolista consiste exatamente na diferença entre o preço fixado e custo marginal, a diferença entre os pontos (E) e (D) na figura acima. Por outro lado, a esta área também corresponde o peso morto, a diferença entre os pontos (B) e (A), ou seja, a perda demanda da fixação de preços no ponto (B), que maximizaria os lucros no monopolista, em relação ao ponto (A), equivalente ao custo marginal, que, como visto, maximiza o excedente total. Dessa forma, quanto mais se distancia do custo marginal o preço cobrado pelo monopolista, maior o peso morto e a ineficiência do monopólio.

A perda bruta que decorre da capacidade ociosa do monopolista propaga uma cadeia de ineficiências que atinge: a alocação eficiente de recursos, retraindo as trocas para aquém da quantidade ótima, conspurcando, portanto, o bem-estar; os investimentos em novas tecnologias, que acabam reduzidos para valores bem abaixo do socialmente desejado; e a eficiência produtiva, já que os monopolistas produzem aquém da escala mínima de eficiência, onde o custo marginal se iguala à receita marginal, pelo que a produção se dá a um custo superior ao mínimo possível.

Cabe aqui uma análise importante: não é do lucro extraordinário que resulta a ineficiência do monopólio. Isso porque, para além de valores distributivos, não discutidos neste ensaio, os lucros econômicos do monopolista não influem no excedente total, mas apenas transferem uma fatia maior do excedente para o produtor. A ineficiência está exatamente na diminuição do excedente total decorrente do peso morto, ou seja, da fatia de relações econômicas não concretizadas, por força de um nível de produção aquém do patamar eficiente, aquele que maximizaria o excedente total e o bem-estar, bem como da fixação de um preço superior ao custo marginal, que afasta do mercado os compradores dispostos a pagar mais do que custa ao produtor produzi-lo, porém menos do que o preço fixado.

Assim, se a curva de demanda do monopólio não fosse decrescente, os lucros econômicos do monopolista não influiriam no excedente total, conquanto a cada fatia do excedente do consumidor reduzida, corresponderia uma fatia do

excedente do produtor aumentada, pelo que excedente total permaneceria incólume.

Dessa forma, demonstra-se que a ineficiência dos monopólios decorre do processo de maximização dos lucros dos monopolistas, que para tanto vende uma quantidade baixa a um preço muito alto, pelo que se incrementasse a produção, seus clientes ganhariam mais do que perderiam, aumentando o bem-estar.

Por outro lado, há um outro argumento que demonstra a ineficiência econômica do monopólio. Note-se que quanto maior o monopólio de lucros, mais recursos as firmas queimam competindo obtê-lo. Em outras palavras, as firmas monopolistas desperdiçam recursos para manter os seus monopólios, quer seja através de lobbies ou da criação de barreiras. Nestes casos, note-se, o lucro econômico do monopolista, que, como demonstrou-se, poderia tratar-se de uma transferência de renda do consumidor para o produtor, sem afetar, no entanto, o excedente total, é desperdiçado em atividades não produtivas, que visam a manutenção ou obtenção do próprio monopólio²¹⁴.

5.4.3.5. A Peculiaridade dos Monopólios Naturais

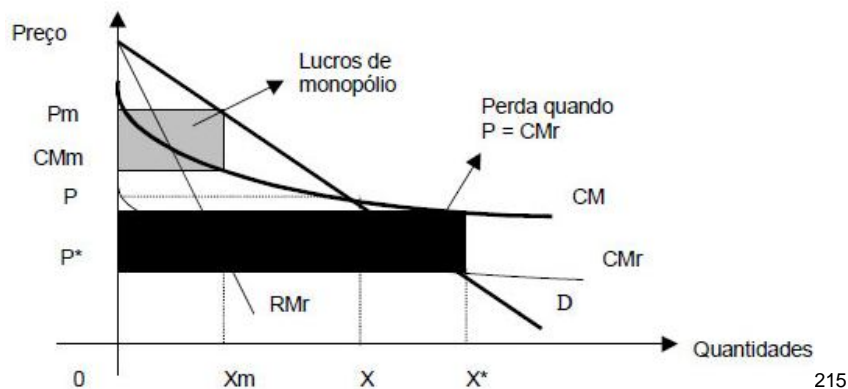
Em apertada síntese, diz-se haver um monopólio natural quando uma única firma possui condições de oferecer um bem ou serviço ao mercado a um preço inferior do que fariam se existissem no mercado mais de uma empresa. Isso porque, a firma monopolista consegue produzir a custos unitários mais baixos, do que o fariam competidores atomísticos, o que reflete nos preços.

Tal situação se deve, normalmente, a mercados cujo os custos fixos são demasiadamente elevados de modo que os custos médios decrescem continuamente à medida que os níveis de produção aumentam. Economias de

²¹⁴ FRIEDMAN, D. D. (2000), pp.244-ss.

escala e mercados de consumo assaz reduzidos são cenários onde se nota a possibilidade de existência de monopólios naturais.

Os serviços essenciais, como fornecimento de água e energia elétrica, são exemplos de mercados caracterizados por economias de escala. A prestadora de serviços de iluminação incorre num custo fixo altíssimo para implantação de uma rede de distribuição, logo quanto maior o número de consumidores, esse custo vai sendo pulverizado, de modo que os custos médios diminuem à medida que a produção aumenta. Por outro lado, acaso outra empresa concorresse, teria que incorrer nos mesmo custos fixos, construindo um outro sistema de distribuição, entretanto, tais custos de implantação do sistema de distribuição passariam a ser divididos por menos consumidores, de modo que os custos médios de fornecimento de energia elétrica para toda a cidade aumentariam, em evidente perda de eficiência econômica.



A figura acima demonstra o comportamento da curva de custos médios diante do aumento dos níveis de produção, que continua a decrescer mesmo após interceptar a curva de demanda. Nota-se, ainda, que os custos marginais são reduzidos e continuam a decrescer mesmo diante de elevados níveis de produção.

Assim, em monopólios naturais, os custos médios baixam continuamente à medida que a produção aumenta, de modo que a entrada de

²¹⁵ BASSO, L. F. C. & M. R. S. (2000).

um novo rival, dividi a produção, culminando no aumento dos custos médios e perda de ineficiência.

Nestes cenários, portanto, o monopolista produz sozinho a um custo unitário menor que se houvesse competição, o que desencoraja a entrada de novos rivais, haja vista que estes reconhecem que qualquer entrada se dará à custos médios superiores aos do monopolista naturais, reduzindo os lucros extraordinários que outrora recomendá-la-iam.

Neste sentido, os monopólios naturais possuem algumas singularidades. Primeiro, a despreocupação do monopolista com a entrada, uma vez que os rivais potenciais são dissuadidos diante da atuação a custos médios superiores que os do monopolista. Segundo, nestes cenários a concentração se justifica por questões de eficiência econômica, já que a competição se daria custos médios mais altos do que aqueles praticados pelo monopolista, pelo que se encontra salvaguardado das legislações antitruste. Outro ponto relevante, é que, dados os altos custos fixos, o custo marginal é inferior ao custo unitário, o que impacta decisivamente na atividade pública regulatória, como se verá a seguir.

6. DIFICULDADES DE REGULAÇÃO E OS MERCADOS DE CONCORRÊNCIA IMPERFEITA

Demonstrou-se que, ao contrário dos cenários econômicos caracterizados por um nível de competição perfeita, um tanto utópico, em verdade, onde a busca dos competidores atomísticos pela maximização de seus lucros, conduziriam à maximização do bem-estar e a alocação eficiente de recursos, os mercados reais são, em sua maioria, caracterizados por algum grau de imperfeição competitiva, que reduzem o bem-estar e a alocação eficiente de recursos.

Novamente, diante destas falhas do mercado em conduzirem autonomamente os competidores a um nível perfeito de concorrência, que maximizaria o bem-estar e a eficiência, o regulador é chamado a intervir para guiar o comportamento dos agentes econômicos, visando a concreção do interesse coletivo.

Por outro lado, está não é uma tarefa das mais fáceis, muito pelo contrário, se esbarra em dificuldades, tanto exurgidas do próprio mercado, como decorrentes das vicissitudes inerentes à escolha pública.

Embora cada cenário de concorrência imperfeita, como visto, possua suas peculiaridades e encerrem intervenções públicas regulatórias distintas, este ensaio se debruçara sobre as situações de monopólio apenas, conquanto campos de atuação da regulação por excelência, devido ao amplo grau de poder econômico e capacidade de erodir consideravelmente o bem-estar social. Relevante frisar, que muito do que se analisará a seguir em relação aos monopólios espalha efeitos em outros mercados de concorrência imperfeita, uma vez que o poder de mercado que firmas oligopolistas e competidores monopolísticos adquirem, se assemelha, em alguma medida, ao poder de monopólio.

6.1. A INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS MERCADOS MONOPOLISTAS

Numa análise inicial e perfunctória, considerando a capacidade do monopólio de diminuir o bem-estar social, uma resposta simples às questões acerca da limitação de seu poder seria o desmantelamento de suas estruturas. Em outras palavras, uma vez que se considera que as estruturas de monopólios culminam em ineficiência e perda de bem-estar, para resolver esta questão bastaria acabar com os monopólios.

Acerca desta resumidíssima análise, a situação dos monopólios naturais, por exemplo, já faz ruir esta aplicação como regra, conquanto demonstrou-se que, nestes casos, a concentração é mais eficiente que a competição.

Dessa forma, o estado interventor atua diante de situações de monopólio basicamente de quatro formas: através de estruturas institucionais que visam evitar a concentração resguardando a concorrência, a legislação antitruste; através de estruturas de regulamentação, de modo a minorar o comportamento ineficiente do monopolista; tomando para si o monopólio, através de empresas públicas; ou mantendo-se inerte frente aos monopólios, que ficariam ao alvedrio do mercado²¹⁶.

Tratar-se-á, neste ensaio, sobre dois tipos de intervenção pública que visam obstar as perdas de eficiência e bem-estar decorrente da excessiva concentração de mercado, a legislação antitruste e a regulação.

6.1.1. Os Esforços Antitruste e os Monopólios

²¹⁶ MANKIW, N. G. (2001), p.330.

Demonstrou-se que algumas das formas utilizadas pelas empresas para se concentrarem são as operações de fusões e aquisições. A legislação antitruste visa coibir, portanto, fusões e aquisições que diminuam consideravelmente a competição, reduzindo o bem-estar social. Em regra, nos ordenamentos jurídicos das principais economias nacionais existem órgãos do governo destinados a avaliar o impacto destas operações de M&A na concorrência, coibindo aquelas que representem elevado nível de concentração e possam culminar em perda de bem-estar.

Fácil notar que o truste é, atualmente, um dos instrumentos mais utilizados para obtenção de poder hegemônico de mercado. As empresas, como visto, visam concentrar-se para obter os benefícios da atuação como se monopolistas fossem, ante a capacidade de driblar os custos da concorrência e obter o monopólio dos lucros do mercado. Dessa forma, os trustes são grandes conglomerados econômicos que, sobre o controle efetivo de uma única firma, visam a hegemonia econômica, conspurcando a concorrência e a livre iniciativa.

Note que, diante dos altos custos da competição, é fácil perceber o incentivo das firmas a comprarem os seus rivais ou unir-se a eles, de modo a controlar o mercado. Esta cadeia piramidal de controle societário, onde uma firma controla outras que controlam outras, de modo a obterem quase a totalidade do mercado, pode se dar tanto horizontalmente, ou seja, as firmas que atuam em um mesmo extrato do mercado, como duas fabricantes de cerveja, ou vertical, onde a firma obtém as empresas que participam de seu processo produtivo, como a cervejaria que adquire a distribuidora ou a fornecedora de embalagens e matérias primas, embora estes conceitos já tenham sido vistos em tópico precedente²¹⁷.

Dessa forma, a legislação antitruste é um conjunto de regras destinadas a barrar a implementação de excessivo poder de monopólio, através da proteção à concorrência. Tem-se como primeiro e mais importante instrumento antitruste o *Sherman Act*, de 1890, aprovado pelo Governo Norte Americano, ante o iminente controle dos mercados pelos trustes, que se proliferavam e controlavam

²¹⁷ ARAÚJO, F. (2012), p.350.

a economia à época, como a Standard Oil Co, de John D. Rockefeller, que controlava, mais de 80% do refino de petróleo nos Estados Unidos²¹⁸.

As políticas antitruste visam, pois, coibir, por um lado, atuações concertadas que possam restringir, de qualquer forma, a concorrência, bem como as estruturas de monopolização propriamente ditas, e, por outro, o controle de operações de fusão e incorporação, ou outras modalidades de planejamentos societários, que possam reduzir significativamente a concorrência e seus efeitos, ou a pratica de atos de concorrência desleais.

Nestes sentido, as legislações antitruste permitem ao governo tanto impedir a formação de empresas com exacerbado poder de monopólio, através da sustação de operações de fusões e aquisições, por exemplo, como permitem o desfazimento destes verdadeiros impérios econômicos, determinando a divisão de empresas, como a que ocorreu na citada situação da Standard Oil Co, que, em 15 de maio de 1911, foi dividida em 34 novas empresas, por decisão de Suprema Corte do Estados Unidos, com fundamento no *Sherman Act*, seção II²¹⁹.

Por outro lado, não é sempre que a concentração de empresas visa precipuamente obtenção de poder econômica para a pratica de atos anticoncorrenciais. Muitas vezes, os movimentos de concentração, ainda que, de alguma forma, provoquem um aumento ou concentração de poder de mercado, visam a racionalização de recursos, através de sinergias, que culminam em economias de escalas, redução de custos ou outros modelos de cooperação, como tecnológica e de distribuição, que acabam por refletir no preço e no bem-estar do consumidor²²⁰. No mesmo sentido, a integração vertical da cadeia produtiva da empresa pode resultar em diminuição de custo e eficiência econômica, já que reduz consideravelmente os custos de transação, inerentes ao recurso da empresa ao mercado²²¹.

²¹⁸ MANKIW, N. G. (2001), p.330.

²¹⁹ "A Guide to the ExxonMobil Historical Collection". University of Texas at Austin. Retrieved January 9, 2014.

²²⁰ ANDRADE M. C. (2002), pp.33-34, e MANKIW, N. G. (2001), p.331.

²²¹ ARAÚJO, F. (2012), p.350.

Neste sentido, as medidas antitrustes devem ser encaradas com algum ceticismo, ante as dificuldades de se aferir o real impacto no bem-estar. Até porque, mesmo em situações onde a concentração de mercado, a priori, se justificaria por motivos de eficiência econômica, inegavelmente culminam em um exacerbado poder de mercado aptos a gerar todas as perdas de eficiência e bem-estar vistas nos tópicos precedentes.

Portanto, considerando tanto os potenciais efeitos benéficos, quanto os custos sociais decorrentes da concentração e, por conseguinte, falta de competição no mercado, os regulamentos antitrustes não reprimem, *per si*, as estruturas concentradas, uma vez que podem justificar-se por questões de ganhos de eficiência econômica, como visto, em monopólios naturais e econômicas de escala de um modo geral. Cabe ao Estado a árdua tarefa de discernir se os ganhos de eficiência decorrente da concentração do mercado, justificam os efeitos da perda da concorrência, como a diminuição do excedente total e perda absoluta de bem-estar social. Em outras palavras, cabe ao governo decidir quais atos de concentração são desejáveis e quais não seriam²²².

Cabem aqui todas as ressalvas feitas precedentemente, quando falou-se das dificuldades de regulação, tanto as decorrentes de assimetrias informativas, quanto aos problemas inerentes à escolha pública. Em outras palavras, todas as questões decorrentes das informações imperfeitas, que põem em xeque a capacidade do estado de aferir quando as sinergias obtidas pelas concentrações empresariais justificam a perda de bem-estar ou não.

Outrossim, lembra-se das dúvidas suscitadas sobre a vontade política dos governantes de conduzirem a economia à concreção do bem-estar coletivo, já que maximizadores de interesses políticos, estão constantemente a mercê, ou mesmo em busca, do lobby empresarial, principalmente em situações de mercados concentrados, onde por estes transitam empresas de grande porte, capazes de influir definitivamente nos processos políticos²²³.

²²² ANDRADE M. C. (2002), pp.33-35, ARAÚJO, F. (2012), p.352, e MANKIW, N. G. (2001), p.331.

²²³ FRIEDMAN, D. D. (2000), pp.244-ss, e ARAÚJO, F. (2012), p.352.

Por outro lado, como visto no decorrer deste ensaio, o mercado, por si só, não é capaz conduzir o comportamento dos agentes econômicos de modo a garantir a concreção do interesse coletivo, culminando, o excessivo poder de mercado em ineficiência e perda de bem-estar. Portanto, a defesa da concorrência e o controle da concentração dos mercados ensejam a efetiva intervenção pública, que, mesmo diante das dificuldades apontadas, possuem a capacidade de diminuir o custo social do monopólio.

6.1.2. Regulação e Monopólios

Outra forma de intervenção pública no mercado, destinada a diminuir a perda absoluta de bem-estar, decorrente do poder de monopólio é a regulação do comportamento das firmas monopolistas. É um modelo comum de atuação pública, principalmente, em mercados caracterizados por monopólios naturais, onde, por questões de eficiência econômica, a manutenção deste alto grau de concentração se justifica.

A regulação, ao invés de atuar de modo a impedir as estratégias de concentração empresarial, visam moldar o exercício do poder econômico decorrente do monopólio, evitando o abuso de poder e o sacrifício indiscriminado do bem-estar social, através, principalmente, de políticas de fixação de preços impostas ao monopolista. Mas, para além da fixação de preços, a regulação pode influir em outras áreas inerentes ao poder de monopólio, como o estabelecimento de níveis de produção, barreiras artificiais à entrada, licenças, requisitos tecnológicos, moldando diretamente a atuação do monopolista, como pode atuar, ainda, indiretamente através de restrições e incentivos, conforme já visto neste trabalho²²⁴.

Note-se que o primeiro capítulo tratou-se de forma pormenorizada os meandros da atividade regulatória do estado, pelo que neste momento,

²²⁴ ARAÚJO, F. (2012), p.352, e MANKIW, N. G. (2001), p.332.

restringir-se-á a verificar as suas capacidades de amenizar os problemas decorrentes do excessivo poder de mercado das firmas monopolistas.

Um primeiro e relevante fator que advoga em desfavor do uso indiscriminado de instrumentos regulatórios para coibir o uso do poder econômico do monopolista, ou, ao menos, denota a necessária existência de redobrada atenção em suas aplicações, está no próprio custo da regulação. Como visto, pode-se perceber a regulação como uma estrutura de integração vertical, estando a ela ínsitos os problemas de agência e seus custos, como aqueles decorrentes do alinhamento dos incentivos, custo de obtenção de informação, monitoramento e detecção dos desvios. Logo, as perdas decorrentes dos custos de regulação não podem ultrapassar aquelas decorrentes da maximização dos lucros do monopolista, sob pena de perda de eficiência e desperdício de recurso em atividades improdutivas, como são aquelas de fiscalização e monitoramento.

Ressaltou-se que seria este o modelo comumente destinado ao tratamento dos monopólios naturais. Isso porque, como visto, em se tratando de monopólios naturais, onde a curva de custos médios é continuamente decrescente, qualquer redução na estrutura da firma monopolista ou aumento do nível de competição se traduzem em perda de eficiência econômica. Neste sentido, o desfazimento dos monopólios naturais, quebrando as economias de escala, deixa de ser opção²²⁵, em se tratando de combate às ineficiências do monopólio, pelo que, nota-se que o antitruste não responde a todos os cenários econômicos concentrados. É por isso que para os mercados caracterizados por monopólios naturais são comumente ungidos de instrumentos regulatórios.

Dessa forma, a atuação pública no combate a perda de bem-estar social do monopólio natural visa evitar que os lucros cresçam demasiadamente de forma que deixem de ser justificados pelos benefícios decorrentes dos ganhos de eficiência.

²²⁵ FRIEDMAN, D. D. (2000), pp.244-ss.

Considerando, entretanto, as situações de monopólio natural, a regulação destes mercados costuma se dar através de políticas de fixação de preços. Por outro lado, embora pareça inicialmente simples este modelo de fixação de preços de monopólio, como forma de diminuir o peso morto, decorrente de um nível de produção que maximiza os lucros do monopolista, mas acarretam uma significativa perda absoluta de bem-estar, a resposta não é assim tão simples.

Demonstrou-se que, em regra, o excedente total estaria maximizado quando o preço se equipara ao custo marginal, ponto onde as curvas de demanda e custo marginal se interceptam, condição verificada no equilíbrio de longo prazo dos mercados perfeitamente competitivos, e a alocação de recursos seria eficiente. Assim, ao regulador, presumidamente benevolente, caberia simplesmente fixar preços em igualdade aos custos marginais do monopolista. Entretanto, a regulamentação de preços se esbarra em grandes dificuldades.

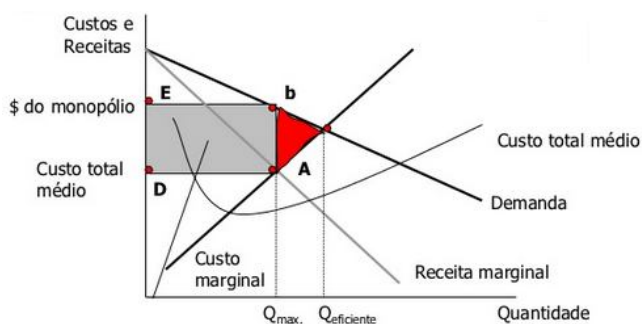
Primeiro, relevante perceber como o atua o Estado para minimizar o impacto do monopólio no excedente total. Como retratou-se, para maximizar seus lucros o monopolista escolherá um nível de produção para o preço qual o seu custo marginal seja igual à sua receita marginal, encontrando em sua curva de demanda o preço correspondente²²⁶. Demonstrou-se, por outro lado, que este nível de produção culmina em redução do excedente total e prejuízo ao bem-estar social, além ineficiência alocativa.

No mesmo sentido, demonstrou-se que o bem-estar social poderia ser alcançada estabelecendo um nível de produção, para o qual o custo marginal fosse igual ao preço, circunstância na qual o lucro econômico do monopolista será reduzido a zero.

Observa-se, portanto, que a regulamentação de preços para diminuir os impactos do monopólio no bem-estar social deve atuar de modo fomentar o aumento nos níveis de produção, deslocando a quantidade produzida do ponto onde a curva de custo marginal intercepta a curva de receita marginal para o

²²⁶ MANKIW, N. G. (2001), p.324.

ponto onde a curva de custo marginal encontra a curva de demanda, diminuindo o peso morto que culmina no custo social do monopólio²²⁷.



Examinando o gráfico acima, nota-se que qualquer preço fixado por regulamento que deslocasse a produção de Q_{max} e sentido ao ponto $Q_{eficiente}$, diminuiria o peso morto, aumentando o excedente total e o bem-estar, sendo que, por outro lado, também reduziria os lucros extraordinários do monopolista, havendo necessidade de correção administrativa desta distorção.

Percebe-se, portanto, que, sem intervenção regulatória, o monopolista produziria no ponto Q_{max} , que maximizaria seus lucros, e acarretaria em uma perda de bem-estar equivalente a área do triângulo formado entre os pontos (A), (B) e a intervenção da curva de custo marginal com a curva de demanda. Estabelecendo, entretanto, o governo um preço limite, aquém do ponto (E), a quantidade produzida se deslocará em direção a $Q_{eficiente}$, diminuindo a área do peso morto, que representa a perda de bem-estar, até que o estabelecimento de um preço para o qual a quantidade produzida coincida com $Q_{eficiente}$, o bem-estar estar-se-ia maximizado.

Relevante notar, por outro lado, que a fixação artificial de preços para valores abaixo do ponto onde a curva de demanda intercepta a curva de custo marginal, culmina inversamente no recolhimento da produção. Isto porque, para este nível de preços, a produção da quantidade demandada ensejaria ao monopolista incorrer em custos marginais superiores ao preço. Dessa forma, racionalmente, ele limita a produção a um nível que ao menos iguale o preço ao

²²⁷ PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), pp.379-380.

custo marginal, sendo que este nível de produção é inferior à demanda, pelo que se encontrará em situação de escassez²²⁸.

Assim, parece relativamente simples a solução que o estado regular pode dar às perdas de bem-estar decorrentes do monopólio, bastando fixar os preços em patamar de igualdade com o custo marginal do monopolista, onde a produção equivaleria a demanda, na figura acima, o ponto onde a curva de custo marginal intercepta a curva de receita média, ou demanda, resultando em maximização do excedente total e alocação eficiente de recursos.

Entretanto, tal solução não é tão simples quanto parece e enseja o enfrentamento de vários problemas pelo Estado Regulador. Tal fato pode ser facilmente verificado, por exemplo, na situação da regulação de preços dos monopólios naturais, como se demonstrará no tópico seguinte.

Antes, vale notar que o regulador costuma atuar de três formas para regulamentar os monopólios. Primeiro, através da regulamentação de preços, como visto, onde o regulador limita a fixação de preços pelo monopolista, diminuindo os lucros das firmas e aumentando o bem-estar social. Esta costuma ser a melhor forma de resolver o problema, ou, ao menos, minorar os seus efeitos, conquanto gera um aumento na produção e maior acessibilidade pelo mercado consumidor, aumentando a eficiência alocativa e o bem-estar social.

Por outro lado, a atuação regulamentadora pode se dar através de impostos, quer sobre as unidades produzidas, que sobre a produção total da empresa monopolista. A prática de impostos não costuma surtir os efeitos almejados, conquanto, embora possa diminuir os lucros do monopolista, não impactam decisivamente nos níveis de produção e nos preços. No primeiro caso, o estabelecimento de um custo variável, através da fixação de um imposto por unidade produzida, acarreta, em verdade, a retração da produção e o aumento dos preços, uma vez que o custo marginal se eleva. No segundo caso, o imposto sobre a totalidade da produção se caracterizará com um custo fixo, pelo que o custo médio se eleva, diminuindo o lucro monopolista, sem, contudo, inferir no

²²⁸ PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), p.380.

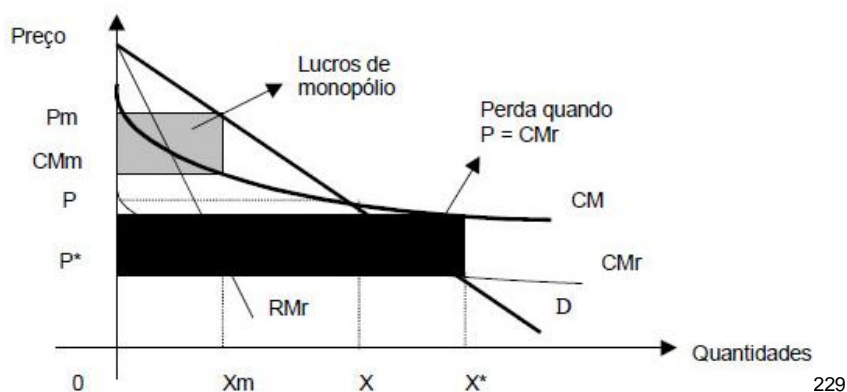
preço e nos níveis de produção. Ademais, em ambos casos, o estabelecimento de impostos provoca, da mesma forma, uma perda bruta, que resulta em ineficiência econômica.

6.1.2.1. Regulamentação de preços e monopólios naturais

Demonstrou-se que a regulamentação de preços que objetivasse maximizar o bem-estar, abstraindo o oportunismo e considerando o regulador benevolente, fixaria os preços do monopólio em igualdade com os custos marginais do monopolista. Por outro lado, verificou-se que, considerando a existência de economias de escalas, os monopólios naturais possuem curvas de custo médios continuamente decrescente, até o esgotamento do mercado. Do mesmo modo, notou-se que a curva de custos marginais, assim como os custos unitários, também continuamente decrescente, é inferior à curva de custos médios, haja vista os altos custos fixos.

Dessa forma, percebe-se imediatamente uma grande dificuldade do regulador de impor preços ao monopólio natural que maximize o bem-estar social. Isso porque, a fixação de preços em igualdade aos custos marginais, significa necessariamente que o monopolista terá que vender seus produtos por um valor inferior ao que custa a ele produzi-lo. Em outras palavras, a fixação de preços em igualdade aos custos marginais, que, como demonstrou-se, são inferiores aos custos médios, impõe efetivo e contínuo prejuízo ao monopolista natural, que culminará na sua saída do mercado.

Por outro lado, qualquer fixação de preço pelo agente regulador acima do custo marginal, significa a aceitação de algum nível de perda de bem-estar, pode “em xeque” a capacidade do regulador, que visa a maximização do interesse coletivo, de contornar a ineficiência do monopólio.



Reprisamos a figura acima para demonstrar que, considerando que os custos marginais são inferiores aos custos médios, o preço fixado em igualdade aos custos marginais impõe ao monopolista um prejuízo equivalente à diferença entre os custos médios, ou seja, quanto custou ao monopolista a produção de uma unidade, e o preço de venda, equivalente a área escura do gráfico, culminando na expulsão da empresa do mercado.

Dessa forma, nota-se que em se tratando de monopólios naturais, o regulador encontra-se sob um dilema. Por um lado, a manutenção do monopolista se justifica por questões de eficiência, muito embora provoque as perdas de bem-estar inerentes à sua condição no mercado. Por outro, a regulamentação de preços que maximiza o bem-estar, provoca prejuízos contínuos ao monopolista, que culminará na sua expulsão do mercado.

Em regra, este problema costuma ser tratado sobre algumas formas. Uma delas é o subsídio público, que compense os prejuízos decorrentes da fixação do preço em função do custo marginal, ou seja, o estado compensaria o prejuízo do monopolista. Outra forma de tratar o problema, seria através da fixação de preços pelo custo médio, acima, portanto, do custo marginal, que maximizaria o bem-estar social.

Em ambas as situações o resultado não é ótimo. No primeiro caso, o subsídio público se daria às custas de massivos impostos, o que, por outro lado, encerra conhecidos efeitos de perda bruta. Dessa forma, tentar-se-ia evitar um

²²⁹ BASSO, L. F. C. & M. R. S. (2000).

peso morto, gerando outro. Outrossim, no segundo caso, a fixação do preço do regulamentado acima do custo marginal encerra algum peso morto e não maximiza a eficiência a locativa e o bem-estar²³⁰.

Dessa forma, é através da regulamentação de preços com base nos custos do monopolista, quer marginais, quer totais médios, que o regulador costuma tentar minorar os prejuízos à eficiência e bem-estar decorrentes do excessivo poder de mercado do monopolista natural.

Decorre daí outro nefasto efeito da regulamentação dos monopólios naturais. A fixação de preço em função do custo, marginal ou médio, acarreta consequências bastante prejudiciais ao bem-estar e a eficiência. Primeiramente, pode-se destacar o desincentivo à redução de custos. Considerando que, em regra, as empresas em um cenário competitivo, tomadoras de preço, buscam aumentar os seus lucros através da redução de custos, o monopolista em um cenário de preço regulamentado não possui incentivo a reduzir custos, pois sabe que à redução de custos corresponderá uma redução de preços, pelo que não será beneficiado pela obtenção de custos menores. Outrossim, a fixação de preços em função do custo incentiva o monopolista a superfaturar os seus custos, de modo a obter do regulador a fixação de um preço mais elevado.

Neste ponto, cabem todas as ressalvas feitas anteriormente sobre a regulação e as assimetrias informativas, tanto na exposição do regulador aos processos de captura, a partir de informação imperfeita sinalizada, quanto na incapacidade fática de aferir e conhecer os custos do monopolista, o que certamente dificulta demasiadamente a regulamentação destas indústrias. Ademais, a eficiência da regulação de monopólios está amplamente ligada a capacidade do regulador de conhecer os custos da firma regulada, caso contrário, os efeitos são ainda piores, conquanto a fixação de preços muito baixos acaba por erodir o mercado, com a expulsão da firma monopolista, já os preços superiores ao custo reduzem o bem-estar social e a eficiência a locativa²³¹.

²³⁰ MANKIW, N. G. (2001), p.332 e ARAÚJO, F. (2012), pp.355-357.

²³¹ FRIEDMAN, D. D. (2000), pp.251-252.

Dessa forma, a solução destes problemas ensejaria a fixação de preços superiores ao custo, quer marginal, quer médios, o que, entretanto, retorna à atenção para as perdas de bem-estar e eficiência que outrora ensejaram a atuação pública reguladora. Em regra, é normalmente esta a solução seguida pelo regulador, tanto devido a sua incapacidade prática de bloquear permanentemente a capacidade de o monopolista auferir lucros, quanto pela possível injustiça insculpida na tributação excessiva do resto da sociedade para compensar os prejuízos do monopolista, decorrente da fixação de preços em função dos custos²³².

Ademais, como visto, todos os modelos de intervenção reguladora visam, em *ultima ratio*, a maximização do bem-estar, em detrimento dos lucros do monopolista, pelo que essa interação entre estado e empresa está amplamente envolvida em interesses escusos e comportamentos imorais, com o desperdício de recursos em atividades improdutivas, que visam tanto manter artificialmente monopólios naturais, que, pela evolução tecnológica ou alteração dos cenários de mercado, já não se justificam, como quer seja pela captura do regulador em prol da obtenção de regulamentos que em verdade beneficiam o próprio regulado, como visto precedentemente.

Na prática, considerando que o preço mínimo que pode ser estabelecido em um monopólio natural é aquele para o qual equivalha o custo médio, já que o custo marginal nesta hipótese é inferior ao custo unitário, a regulamentação destes mercados se dá, por força das dificuldades informativas e das alterações dos mercados que constantemente influem na curva de custo médios e de demanda, através do estabelecimento de uma taxa de retorno dobre o capital investido pelo monopolista²³³. Dessa forma, o regulador costuma estabelecer um preço que contemple uma taxa de retorno considerada razoável e competitiva²³⁴.

Este modelo, entretanto, está longe de ser ideal, acarretando problemas consideráveis, como as dificuldades de avaliação do capital investido não depreciado, sobre o qual incidiria a taxa de retorno fixada, assim como a fixação

²³² ARAÚJO, F. (2012), p.357.

²³³ FRIEDMAN, D. D. (2000), p.252.

²³⁴ PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), pp.381-382.

de uma taxa de retorno que pode ser considerada razoável. Assim, a regulamentação por taxas de retorno implica comumente em regulamentos atrasados e engessados, que não acompanham as alterações permanentes dos cenários econômicos, que influem nos custos e no capital²³⁵.

²³⁵ PINDYCK, R. S. & D. L. R. (1999), p.382.

7. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE DESREGULAMENTAÇÃO DE MERCADOS

Demonstrou-se ao decorrer deste ensaio, várias dificuldades e incertezas dos processos regulatórios. Neste sentido, verificou-se como os processos regulatórios estão calcados em um alto grau de assimetria informativa, que, tanto enseja a intervenção regulatória para contornar os efeitos ineficientes da informação imperfeita, como dificultam consideravelmente esta árdua tarefa e expõem o regulador à captura e comportamentos que maximizem os seus interesses políticos. No mesmo sentido, tentou-se demonstrar como os mercados estão comumente dotados de algum grau de concorrência imperfeita, que também ensejam a intervenção do estado para reduzir a perda de bem-estar e eficiência, mas que, por outro lado, tornam a atuação pública regulatória, muitas vezes, inócua e pouco eficiente.

Por outro lado, tentou-se demonstrar como a regulação reflete alguns problemas inerentes aos processos políticos, de modo que expõem o regulador, maximizador de interesses políticos, a práticas moralmente repudiáveis, em prol das empresas reguladas, como a manutenção artificial de monopólios, fixação de barreiras à entrada, estabelecimento de preços superiores ao custo, entre outras.

Neste sentido, a partir da década de 70, principalmente, com implementação efetiva na década de 80 nas principais economias do mundo, se acirraram os debates sobre os benefícios e os custos da desregulamentação dos mercados.

Assim, pretende-se, para finalizar este ensaio, sem qualquer pretensão definitiva, uma vez demonstrada as dificuldades e necessidades da atuação pública regulatória, suscitar alguns questionamentos e analisar algumas abordagens que militam em prol da desregulamentação dos mercados monopolizados e oligopolizados.

Um primeiro fator relevante que deve ser aqui ressaltado é a alteração dos cenários econômicos, antigamente tidos como monopólios naturais por excelência, e que, atualmente, com as evoluções tecnológicas, não se constituem em monopólios naturais de fato, mantendo-se apenas artificialmente com a proteção do regulador. Neste sentido, a indústria de energia elétrica é hoje um dos mercados mais discutidos a cerca da manutenção dos monopólios, tidos como naturais, ou não. Em verdade, o fornecimento de energia elétrica é dividido em três etapas, geração, transmissão e distribuição, sendo que quanto a geração, atualmente, quase que há unanimidade não se tratar de um monopólio natural de fato, entretanto, sobre as outras duas etapas, os economistas se dividem sobre a existência ou não destes monopólios naturais.

Com as novas tecnologias de produção energética, as grandes barragens hidrelétricas e indústrias termelétricas, dividem espaço com energia eólica, bioenergia e energia solar, por exemplo, pelo que a alteração tecnológica do mercado elimina as circunstâncias que outrora fariam daquele um monopólio natural.

Ainda, sobre o setor de energia elétrica continuar a ser um monopólio natural de fato, já se encontram evidências na economia norte americana de que algumas comunidades onde já há competição no fornecimento de energia elétrica, possuindo provedores com redes de distribuição separadas, pagam tarifas que média cobrada na região²³⁶.

Relevante notar que se não há monopólio natural de fato a regulamentação não se justifica vez que a competição, como visto, é mais eficiente e menos custosa que a atividade pública regulatória. Neste sentido, a alteração dos cenários econômicos, com as evoluções tecnológicas e, ou, o aumento significativo da demanda, quando o monopólio é natural por canto de um mercado excessivamente reduzido, são alguns dos argumentos à desregulamentação.

²³⁶ TAYLOR, J. e P. V. D. (1999).

Neste sentido, grande parte dos serviços de utilidade pública, por exemplo, tendem a deixar de ser monopólios naturais, como o referido exemplo do setor de energia elétrica em discussão, ou o setor de telecomunicações, já desregulado na maior parte das mais importantes economias mundiais.

Entretanto, há outros argumentos à desregulamentação dos monopólios naturais. Dentre estes, um dos principais contributos foram os apresentados por Demsetz, em seu livro *Why Regulate Utilities?*, de 1982. O grande avanço das inflexões de Demsetz está em induzir algum nível de competição em mercados caracterizados por monopólios naturais, que culminaria por dispensar a necessidade de regulamentos.

A hipótese de Demsetz, também denominada de sistema de *franchising*, consiste na concessão de um serviço público, que costumam se tratar de monopólios naturais, para a exploração privada, tendo as firmas que competir para obter a concessão, apresentando projetos que incluam preços, quantidades e qualidades, obtendo, portanto, a concessão aquela firma que ofereça o melhor pacote, com os melhores preços. Dessa forma, a competição para a obtenção do monopólio dotara a indústria de características inerentes aos mercados competitivos, prescindindo da necessidade de regulamentos.

Note-se que, no modelo de Demsetz, as firmas competem apresentando preços para o fornecimento do serviço cada vez mais baixos, de modo a obter o monopólio. Caso contrário, seria derrotada na competição por outras empresas que ofertariam um preço mais baixo para obter o monopólio. Esta competição traria ao serviço público, naturalmente monopolizado, preços muito próximos daqueles obtidos em mercado competitivo, por força da disputa pela obtenção do monopólio.

Assim, a possibilidade de trazer à indústria competição no momento de ingresso no mercado, uma vez que dentro dele não há competição, tratando-se de monopólio natural, traria concorrência ao mercado, diminuindo os prejuízos ao bem-estar e aumentando a eficiência alocativa, já que dificilmente a empresa fixaria preços que maximizariam os seus lucros, sob pena de perder a competição para empresas mais hábeis. Outrossim, a possibilidade de cobrar

preços inferiores está diretamente ligada à possibilidade de a empresa diminuir os seus custos de produção, de modo que seria este outro relevante efeito deste modelo, a redução de custos de produção.

Entretanto, o modelo de Demsetz não possui aplicação irrestrita, ou seja, não pode ser aplicada a todos os mercados caracterizados por monopólios naturais, encontrando-se, em verdade, inaplicável à maior parte deles. Isso porque, para existir a competição apta a trazer àqueles mercados monopolizados os benefícios externados por Demsetz, faz-se necessário que, primeiro, haja efetiva concorrência para obtenção dos monopólios, ou seja, deve haver uma considerável quantidade de empresas interessadas na obtenção, de modo que restem impossíveis os conluíus. No mesmo sentido, faz-se necessário que um grande número de empresas possua acesso aos fatores de produção, de modo que possam concorrer pelo monopólio.

Assim, é perceptível que o modelo poderia ser aplicado a coleta de lixo, por exemplo, onde os fatores de produção, como caminhões e mão de obra, são acessíveis a uma grande gama de empresas, entretanto o fornecimento de água, por exemplo, já não parece poder ser alvo da hipótese de Demsetz, conquanto a implantação de uma rede de distribuição e sistemas de tratamento de água já não está acessível a um número grande de indústrias, de modo que a competição poderia ser facilmente manipulada através de conluíus firmados por um número reduzido de grandes empresas²³⁷.

Por outro lado, o modelo de Demsetz enfrenta severas e coerentes críticas, entre elas, está a restrição da competição aos preços, já que, no decorrer do contrato, considerando, como propostos, que seriam estes mercados desregulamentados, as empresas poderiam alterar a qualidade do serviço, diminuindo seus custos e aumentando os seus lucros, pelo, novamente, acabaria por necessitar de regulamentos que mantenham a atividade nos termos propostos inicialmente. No mesmo sentido, percebe-se que a competição se dá no momento de ingresso no mercado, onde seriam apurados os custos e estabelecidos os preços de competição, logo, a abordagem de Demsetz não

²³⁷ BASSO, L. F. C. & M. R. S. (2000).

seria dinâmica, entretanto a concessão se daria por contratos de longo prazo, pelo que os avanços tecnológicos, redução de custos e ganhos de produtividade, poderiam ensejar reduções de preço não contemplados no momento da competição. Outros argumentos existem em desfavor da hipótese de Demsetz, como as vantagens estratégicas das firmas concessionárias na competição quando da renovação das concessões, decorrentes das informações obtidas acerca do mercado e *sunk costs*²³⁸.

Outra teoria que amplia as possibilidades de mercados concentrados que prescindem da regulamentação pública é a Teoria dos Mercados Contestáveis, paradigmaticamente apresentada por Baumol, Panzar e Willig, em uma publicação de 1982, denominada *Contestable Markets and The Theory of Industry Structure*²³⁹. Emergida da Escola de Chicago, logo ungida nos seus preceitos liberalistas²⁴⁰, a teoria dos mercados contestáveis demonstra como um preço de mercado competitivo pode ser, ou tende a ser, obtido em um mercado, ainda que monopolizado, desde que haja efetiva concorrência potencial e inexista barreiras à entrada e à saída de empresas principalmente custos irrecuperáveis, prescindindo de regulamentos e afastando os riscos dos desvios da atividade pública regulatória.

Em apertada síntese, contestável é o mercado que atinge um nível de preço perfeitamente competitivo diante da existência de uma concorrência potencial. Em outras palavras, defende a teoria dos mercados contestáveis que, havendo concorrência potencial e inexistindo barreiras à entrada e à saída, o monopolista, estrategicamente, adota um preço competitivo visando evitar a entrada. Isto porque, qualquer aumento de preços em direção à maximização de lucros, atrai a entrada de novos rivais.

Neste sentido, sendo o mercado contestável as empresas não poderiam auferir os lucros econômicos decorrentes de seu poder de monopólio, pois, caso o fizesse, estaria se expondo ao risco da entrada de novos rivais, que venderiam no mercado a preços menores, de modo a obter a fatia de mercado do

²³⁸ Denomina-se de *sunk costs* os custos irrecuperáveis de uma firma.

²³⁹ BAUMOL, W. J., J. C. PANZAR & R. D. WILLIG (1982).

²⁴⁰ ARAÚJO, F. (2012), p.361.

monopolista. Assim, parece natural que nestes casos o monopolista adotará um compresso competitivo como estratégia dominante²⁴¹.

Tem-se, portanto, que adotando a indústria um preço competitivo, resta prescindível a regulamentação, uma vez que os benefícios da competição já foram alcançados endogenamente pelo mercado, o que, como visto, é mais eficiente e menos custoso que o estabelecimento artificial dos efeitos da concorrência aos mercados concentrados.

Relevante notar que para haver contestabilidade é necessário que inexista barreiras à entrada e a saída, de modo que as firmas, concorrentes potenciais, possam transitar livremente no mercado, o que expõe o monopolista aos novos entrantes, forçando-o a aplicar preços competitivos à indústrias. Dentre essas barreiras à entrada e a saída, importante atenção ganham os *sunk costs*, ou seja, elevados custos irrecuperáveis, que impedem a contestabilidade dos mercados. Isto porque, é a irrecuperabilidade do custo que barra entrada, já que, ainda que a indústria demandasse altos custos fixos de entrada, havendo recuperabilidade destes custos quando da saída da firma, o mercado poderia ser contestado e, nestes casos, o preço aplicado pelo monopolista, ainda que natural, seria competitivo, sob pena de, a longo prazo, sucumbir a novos competidores.

Neste sentido, emergem, a todo tempo, teorias e estudos que demonstram a desnecessidade de regulamentação de determinadas indústrias, inclusive em condições de monopólio natural, antes tidos por campo de atuação regulatória por excelência. Isto se deve a todos os problemas que perfunctoriamente tentou-se demonstrar neste trabalho, as dificuldades informativas, as ineficiências das medidas públicas adotadas, a constatação histórica de inocuidade dos instrumentos regulatório, a perigosa exposição do regulador à captura, entre tantos outros problemas inerentes a regulação.

Mas se deve, acima de tudo, à constatação de que o mercado tende a ser o melhor instrumento de controle das situações de concentração econômica,

²⁴¹ ARAÚJO, F. (2012), p.362.

tratando-se a regulação de medida subsidiária, devendo circunscrever-se a condições onde o ótimo não possa ser alcançado endogenamente, situações, hoje, consideradas assaz excepcionais. Em outras palavras, qualquer esforço do estado em retirar barreiras à entrada e a saída ou direitos exclusivos de produção, permitirá ao mercado disciplinar as situações de monopólio de modo mais eficiente e menos custoso. Até em cenários de monopólios naturais de fato, o monopolista que perpetuar uma política de fixação de preços muito superior ao custo marginal que maximize os seus lucros e estabeleça um nível de produção aquém da escala mínima de eficiência, a longo prazo, se verá obrigado a reduzir os seus preços para níveis mais competitivos, sob pena de ser expulso por rivais mais hábeis²⁴².

Por outro lado, persistem cenários econômicos onde se faz necessária a intervenção pública regulatória, visando afastar os efeitos nefastos da racionalidade maximizadora de lucros dos grandes impérios econômicos, que obstam a concretização do interesse público e escamoteiam o bem-estar social e eficiência alocativa.

Neste sentido, uma das principais contribuições das recentes teorias e estudos sobre regulação e intervenção do estado nos mercados, está em deslocar a análise superficial e preconceituosa do prejuízo abstrato da concentração dos mercados, pelo que a intervenção pública reclamada é quase que silogística, para a análise pragmática e casuística, já que, se por um lado, a concentração pode ser eficiente e desejada, culminando em sinergias e redução de custos, por outro, a regulação pode ser ineficiente e custosa, pelo que se a solução ótima puder ser dada pelo próprio mercado, endogenamente, a regulação passa a ser absolutamente prescindível e ganham todos com isso.

Novamente, ressalte que se trata da relativização dos extremos. Tanto a máxima de que o funcionamento concorrencial dos mercados tende a determinar uma alocação eficiente de recursos e um equilíbrio geral, que se traduziriam em benefícios individuais e coletivos, pode não ser verdadeira, já que os mercados estão repletos de falhas que o afastam de um modelo concorrencial perfeito,

²⁴² ARAÚJO, F. (2012), p.359.

como, por outro lado, faz-se necessário perceber em quais circunstâncias o seu funcionamento imperfeito culmina em perda de bem-estar e em que grau, ou seja, quando o mercado, por si só, alcança um funcionamento ótimo, ou o mais próximo disso, e quando isso não ocorre ensejando a intervenção do Estado para restabelecer um padrão de concorrência que maximize o bem-estar social. A decisão de regular ou não um mercado, e neste caso estabelecer políticas regulatórias aptas a superar as assimetrias informativas e os efeitos da concorrência, reclama uma análise, muitas vezes empírica, dos efeitos e custos dessas opções, a fim de se estabelecer uma solução que incorra no menor custo social.

CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

8. CONCLUSÕES

Desde o final do século XIX, o movimento de intervenção do Estado na economia guarda algum paralelismo com a evolução das economias capitalistas, ora observando-se uma maior aproximação do Poder Público da economia, ora um sensível recuo do intervencionismo estatal. Não de outro modo, o desenvolvimento das teorias, estruturas e sistemas de regulação, acompanhou as alterações dos supedâneos ideológicos econômicos, sociais e políticos das economias desenvolvidas, com sensível mudança de paradigma dos fundamentos e modelos de regulação nos momentos de crise, até o alcance das modernas teorias e estruturas, através das quais o Estado busca conduzir indiretamente a economia, com o desígnio precípua de corrigir as “falhas de mercado” que obstaculizam a concreção e a maximização do bem-estar social.

Assim, é a regulação a atuação indireta do Estado na economia, através de medidas legislativas, administrativas e convencionadas, condicionando ou influenciando o comportamento dos agentes econômicos, públicos e privados, guiando os mercados a um funcionamento equilibrado, a fim de evitar efeitos socialmente indesejados e visando à concreção dos objetivos sociais e econômicos almejados.

As teorias que fundamentam a intervenção pública regulatória foram tradicionalmente marcadas por bases ideológicas “publicistas”, ou seja, tratava-se da atuação interventora do Estado benevolente voltada à concreção do bem estar social e do interesse público. Entretanto, com o recuo do intervencionismo estatal e com o avanço do neoliberalismo, alguns estudiosos, céticos quanto à natureza benevolente da regulação pública da economia, passaram a concebê-la como produto da pressão dos grupos de interesse privados, com desígnio de obter vantagens e benefícios individuais e maximizar lucros, surgindo as *teorias do interesse privado*. Dessa forma, numa perspectiva um tanto maniqueísta, as

teorias que hoje se debruçam sobre os fundamentos da regulação econômica se dividem em: teorias que a justificam sob a ótica do *interesse público*, de cunho normativo; e as teorias que a contemplam sob o enfoque *interesse privado*, uma análise positiva que se debruça sobre os efeitos empíricos da regulação.

Embora as divergências teóricas acima apontadas, um dos fundamentos mais aceitos doutrinariamente da regulação econômica é a necessidade de correção das “falhas de mercado” que afastam os mercados de um funcionamento concorrencial perfeito e socialmente desejável. Isto porque os diferentes e recorrentes ciclos econômicos que se verificaram, principalmente no decorrer do século XX, demonstraram que o cenário utópico de concorrência perfeita, onde a busca pela maximização de interesses individuais conduziria ao progresso coletivo, se esbarra em obstáculos à eficiência e equilíbrio, decorrentes da própria natureza defeituosa dos mercados.

Dentre esses obstáculos à concorrência perfeita, que conduziria o mercado livre à concreção do bem estar coletivo, muito se tem debruçado sobre as “assimetrias informativas” ou “informações imperfeitas”. Neste sentido, as modernas teorias econômicas se esquivam da premissa da informação perfeita e totalizante para demonstrar que é a informação um elemento limitador da racionalidade do agente, já que o indivíduo decide racionalmente em consonância com o conteúdo informativo que disponha.

Por outro lado, é notória que em várias oportunidades, é a assimetria informativa fator de transferência de recursos entre os vários agentes econômicos, tratando-se, a informação, de um bem de consumo suscetível de beneficiar o indivíduo possuidor, e, muitas vezes, de um instrumento apto a aumentar a produtividade de seu detentor, passível, por conseguinte de apropriação, mediante o dispêndio de algum recurso, haja vista os custos para a sua obtenção:

São “falhas de mercado”, como as imperfeições informativas, que aproximam o Estado da economia, buscando meios alternativos de corrigir anomalias comportamentais que afastam os mercados de um funcionamento ótimo. Força é convir que o funcionamento *smithiano* dos mercados não tende a

absorver os efeitos ineficientes e, muitas vezes, moralmente repudiados do comportamento dos agentes econômicos, pautados numa racionalidade limitada pelas assimetrias informativas, externadas em preferências e escolhas discriminatórias e estigmatizadoras. É neste cenário que os arranjos políticos institucionais possuem o papel fulcral de mitigar, ou evitar, ainda que a algum custo, as consequências econômicas ineficientes e moralmente condenáveis da “mão invisível” dos mercados imperfeitos.

Dentre os efeitos das assimetrias informativas mais abordadas pela economia da informação estão a problemática da *seleção adversa* e o *risco moral*, sendo importante compreender que as implicações das informações imperfeitas nos mercados são imensuráveis, podendo assumir várias formas. O mero exercício abusivo do poder de mercado alicerçado numa condição informativa privilegiada, por si só pode acarretar efeitos socialmente indesejados, como o “rent-seeking” (busca de renda), verificado num cenário de desinformação ou incerteza, que sobrepuja a racionalidade do comportamento do agente econômico.

Sendo imensuráveis os fenômenos decorrentes das imperfeições informativas nos mercados, assim também o são os seus efeitos, que enquanto algumas vezes acarretam leves ineficiências funcionais ou alguns desequilíbrios num mercado, em outras culminam no seu colapso. Neste sentido, a seleção adversa e o risco moral são dois dos fenômenos sobre os quais mais se debruça a economia da informação, porquanto responsáveis por sensíveis alterações e desequilíbrios em mercados outros, como alterações de preços, de qualidade de bens ofertados, comportamentos discriminatórios, perdas de produtividade, desperdício e alocação ineficientes de recursos e escolhas irracionais, merecendo toda a atenção despendida.

Uma vez retratado que os mercados estão repletos de assimetrias informativas e que destas resultam efeitos desestabilizadores, responsáveis por muitas das ineficiências e desequilíbrios enfrentados por estes, urge perceber que constitui um óbice a ser comumente superado por todos os agentes econômicos. A *sinalização*, neste sentido, uma das formas endógenas fundamentais de superação de assimetrias informativas, consistindo no conjunto

de ações e comportamentos adotados por um agente econômico mais informado que transmite a um destinatário uma informação, gratuita e credível, apta a alicerçar de modo mais eficiente as suas escolhas racionais, distanciando-o do recurso a preços estatísticos medianos ou da tomada de decisões discriminatórias, decorrentes de um conteúdo informativo incompleto.

A *sinalização*, como forma de superação de assimetrias informativas indesejadas, embora, muitas vezes, desempenhe o seu papel de modo eficiente, não eventualmente se torna incapaz de transpor os óbices das informações imperfeitas. Isto porque, uma vez que o poder de mercado, decorrente de um conjunto informativo privilegiado, pode conduzir à maximização de interesses individuais, em detrimento do bem estar coletivo, os agentes econômicos e grupos de interesse tendem à transmissão de informações incompletas, convenientes e oportunistas, de modo a criar ou fomentar assimetrias informativas, maximizadoras de interesses individuais. Ademais, do mesmo modo que o mercado é destinatário das *sinalizações*, o Estado regulador também o é e está sujeito às mesmas dificuldades, decorrentes do oportunismo dos agentes econômicos, que influi na atividade do agente regulador e culmina, muitas vezes, em políticas regulatórias que beneficiam os regulados, em detrimento de outros grupos, ou simplesmente políticas públicas ineficientes, afastando o mercado de um funcionamento *pareto* eficiente.

Tem-se, por conseguinte, que não é sempre que o mercado consegue de esponte própria atribuir incentivos aos agentes econômicos para mitigarem os efeitos das assimetrias informativas nas relações econômicas. Neste sentido, a regulação pública é o instrumento apto a transpor a barreira da incompletude informativa, transmitindo exogenamente as informações ao mercado, anulando incentivos a comportamentos oportunistas, alinhando interesses divergentes, etc., de modo a fomentar uma alocação eficiente de recursos e o equilíbrio, maximizando o bem estar social.

Note-se que o Estado Regulador só deve intervir quando os mercados endogenamente não conseguirem estabelecer instrumentos eficientes de superação das assimetrias informativas, tanto porque os agentes econômicos atuantes no mercado possuem mais e melhores informações, podendo

estabelecer incentivos mais eficientes, como porque os custos para a solução endógena do problema são menores. O caráter residual da intervenção pública regulatória consiste, também, na necessária perspectiva de que, diante das assimetrias informativas enfrentadas e dos altos custos de transação decorrentes das relações de agência as quais se amoldam à atividade regulatória, com altos custos de monitoramento e interesses naturalmente desalinhados, parece evidente que a regulação econômica destinada a superação de imperfeições informativas, é altamente custosa e dificilmente eficiente.

Portanto, assim como os mercados, a atividade regulatória se esbarra em dois grandes problemas: primeiro, os problemas inerentes às relações de agência, ou seja, em como alinhar os interesses do Estado, principal, e dos regulados, agentes, evitando comportamentos oportunistas e diminuindo os custos decorrentes da assimetria informativa existente entre as partes; segundo, a própria incompletude informativa do Estado para estabelecer políticas regulatórias eficientes, ou seja, a falta de informações sobre o mercado para se estabelecer políticas corretivas que maximizam o bem-estar social.

Relevante perceber ainda que decorre da desvantagem informativa do Estado regulador o risco da *captura*. Em outras palavras, na busca pelas informações necessárias à elaboração e implemento de políticas regulatórias, o Estado traz para o processo de criação as empresas reguladas, que possuem grandes incentivos a transmitir ao Estado informações convenientes e incompletas, a fim de obterem políticas regulatórias que lhes favoreçam. Logo, dados os altos custos, quiçá a impossibilidade, para obtenção pelo Estado destas informações por outros meios, os agentes econômicos privados são convidados a participar do processo regulatório, sendo que os grupos detentores dessas informações manipulam os dados transmitidos para maximizar os seus interesses individuais. Dessa forma, é, também, da existência de assimetrias informativas e da necessária participação das empresas reguladas do processo de produção de regulação que resulta, em muitas oportunidades, políticas regulatórias que beneficiam os regulados e a perigosa *captura* da agente regulador. Mas não se pode, por outro lado, abstrair o pressuposto básico da

racionalidade, também aplicado ao regulador, que maximiza os seus interesses políticos, decorrendo desta perigosa e cogente interação entre regulador, maximizador de seus interesses políticos individuais, e regulado, maximizador de lucros, os mais repudiáveis e imorais efeitos, como colusão, corrupção e captura, sempre em detrimento do bem-estar social.

Evidente, neste sentido, que a eficiência de uma regulação depende da cooperação de esforços entre os agentes econômicos atuantes no mercado e o Estado, o principal. Neste sentido, é fácil perceber uma inaptidão, ao menos inicial, de convergência dos interesses do Estado, obstinado a maximizar o bem-estar social, estabelecendo um preço de equilíbrio e um padrão de qualidade, por exemplo, e das empresas, que visam maximizar os seus interesses individuais, buscando precipuamente o lucro. Daí porque, as interações endógenas no mercado, quando aptas a transpor os quadros de assimetrias informativas, tendem a ser mais eficientes e menos custosas.

Trata-se, por conseguinte, de relativizar à máxima de que o funcionamento concorrencial dos mercados tende a determinar uma alocação eficiente de recursos e um equilíbrio geral, que se traduziriam em benefícios individuais e coletivos. Isto porque, os mercados estão repletos de falhas que o afastam de um modelo concorrencial perfeito, fazendo-se necessário perceber em quais circunstâncias o seu funcionamento imperfeito culmina em perda de bem-estar e em que grau, ou seja, quando o mercado, por si só, alcança um funcionamento ótimo, ou o mais próximo disso, e quando isso não ocorre ensejando a intervenção do Estado para restabelecer um padrão de concorrência que maximize o bem-estar social. A decisão de regular ou não um mercado, e neste caso estabelecer políticas regulatórias aptas a superar as assimetrias informativas, reclama uma análise, muitas vezes empírica, dos efeitos e custos dessas opções, a fim de se estabelecer uma solução que incorra no menor custo social.

Também no que concerne à concorrência, os mercados encontram comumente dificuldades em, endogenamente, preservá-la. Isso porque, entre inúmeros outros motivos, os mercados concentrados permitem aos agentes econômicos a obtenção de lucros anormais, transferência de renda em

detrimento do consumidor, fixação de preços, etc., em síntese, permiti que obtenham poder de mercado, de modo que, unilateralmente, consigam determinar as condições de troca, pelo que há incentivo constante à concentração, ensejando a intervenção pública regulatória para resguardar a concorrência e com ela a livre iniciativa e as liberdades individuais.

Neste sentido, a concorrência é o principal instrumento de democratização econômica, impedindo que as empresas obtenham poder de mercado, garantindo atuação econômica independente dos vários agentes, dotando os mercados de equilíbrio e eficiência a locativa e promovendo o bem-estar social, tendo a regulação econômica, através de políticas de defesa da concorrência papel fulcral na concreção destes objetivos, conquanto, endogenamente, determinados mercados não conseguem atingir um grau de competição que assegure o bem-estar social.

Assim, tem-se que o modelo perfeitamente competitivo é o mais eficiente em termos de equilíbrio e alocação de recursos, maximizando o bem-estar social, visto que, nestas condições, qualquer lucro anormal será em médio prazo extirpado pela entrada de novos rivais, pelo que o preço de equilíbrio fixar-se-á muito próximo ao custo marginal. Entretanto, para que exista concorrência perfeita os mercados devem ser dotados de atonicidade, fluidez, liberdade de entrada e saída de rivais e um nível de informação perfeita, que lastrei de modo eficiente a tomada de decisões racionais dos agentes econômicos. Em linhas gerais, a concorrência dificulta a atividade empresarial, constituindo-se em óbice à avidez do produtor. Um mercado sem concorrência é a utopia de todo empresário, possibilitando a obtenção de lucros anormais, fixação de preços acima do custo de produção, diminuição de investimentos em novas tecnologias, desfrutando da tranquilidade do poder de mercado decorrente da falta de competição.

Assim, espontaneamente, as empresas tendem a combater a concorrência, conspurcando os atributos que proporcionam um equilíbrio competitivo eficiente, buscando a obtenção de poder de mercado individualmente ou em grupos coordenados, de modo a diminuir as pressões e os custos impostos pela competição. É por todas essas vicissitudes do mercado

que as condições de concorrência perfeita dificilmente se mostram alcançáveis na prática. Em outras palavras, as empresas se concentram para, transpondo os óbices e dificuldade impostos pela concorrência, resguardar ou aumentar o seu poder de mercado. Vale ressaltar, que não é sempre que estes movimentos de concentração possuem motivação anticoncorrencial, tampouco culminam em ineficiência econômica, sendo relevante a observação casuística dos movimentos de concentração.

Considerando o nível de concentração do mercado, chegasse a dois extremos, ou seja, a concorrência perfeita dotada de atômidade e a situação de monopólio, onde há unicidade de agente na oferta. Entretanto, entre estes cenários, há uma infinidade de outros com algum grau de concentração que compõem os mercados de concorrência imperfeita. Nesta trilha, se pode elencar três principais cenários: o oligopólio; a concorrência monopolística; e o monopólio.

Oligopólios são estruturas de mercado caracterizadas por um número reduzido de vendedores. Em suma, o número reduzido de vendedores proporcionar ao oligopolista poder de mercado suficiente a determinar as condições de troca, como preço e quantidade, assim como, e talvez principalmente, influir nas receitas e rendimentos de seus rivais. A concorrência monopolística caracteriza-se por mercados onde há relevante atômidade, inexitem ou são assaz reduzidas as barreiras à entrada e à saída e não há concentração de poder econômico nas firmas atuantes, de modo que não possuem condições de controlar ou conduzir as condições da oferta, residindo, entretanto, na diferenciação qualitativa dos bens o traço distintivo destes mercados competitivos.

Em apertada síntese, o traço distintivo e caracterizador do monopólio é a existência de um único vendedor no mercado, com capacidade de fixar os preços de seus produtos e a quantidade produzida, de modo a maximizar os seus lucros. Pode-se dizer, por conseguinte, que a indústria em um mercado perfeitamente competitivo é tomadora de preço, *price taker*, enquanto a firma monopolista é formadora de preços, *price maker*. Sumariamente, pode-se dizer que o monopólio encerra um considerável nível de perda de eficiência em

relação ao mercado competitivo, já que para maximizar os seus lucros, o monopolista, produz aquém da escala de eficiência, quantidade para a qual o preço é superior à receita marginal e, por conseguinte, ao custo marginal, decorrendo daí a capacidade de auferir lucros extraordinários, enquanto nos mercados perfeitamente competitivos as firmas precisam atuar na escala de eficiência para maximizar os seus lucros.

Dessa forma, a ineficiência dos monopólios decorre do processo de maximização dos lucros dos monopolistas, que para tanto vende uma quantidade baixa a um preço muito alto, pelo que se incrementasse a produção, seus clientes ganhariam mais do que perderiam, aumentando o bem-estar. Por outro lado, as firmas monopolistas desperdiçam recursos para manter os seus monopólios, quer seja através de lobbies ou da criação de barreiras. Nestes casos, ainda pior, o lucro econômico do monopolista, que poderia tratar-se de uma transferência de renda do consumidor para o produtor, sem afetar, no entanto, o excedente total, é desperdiçado em atividades não produtivas, que visam a manutenção ou obtenção do próprio monopólio.

Considerando que o preço é fixado em um patamar superior ao custo marginal, alguns consumidores dispostos a pagar pelo bem um valor superior ao custo do monopolista de produzi-lo, porém inferior ao preço fixado, acaba por não adquirir o produto, o que é ineficiente. A este intervalo de relações econômicas não concretizadas fixadas entre o preço e o custo marginal denomina-se peso morto e representa a perda de eficiência do monopólio

Novamente, diante destas falhas do mercado em conduzirem autonomamente os competidores a um nível perfeito de concorrência, que maximizaria o bem-estar e a eficiência, o regulador é chamado a intervir para guiar o comportamento dos agentes econômicos, visando a concreção do interesse coletivo.

Dessa forma, o estado interventor atua diante de situações de monopólio principalmente de duas formas, retratadas neste ensaio: através de estruturas institucionais que visam evitar a concentração resguardando a concorrência, a legislação antitruste; através de estruturas de regulamentação, de modo a

minorar o comportamento ineficiente do monopolista. As políticas antitruste visam, pois, coibir, por um lado, atuações concertadas que possam restringir, de qualquer forma, a concorrência, bem como as estruturas de monopolização propriamente ditas, e, por outro, o controle de operações de fusão e incorporação, ou outras modalidades de planejamentos societários, que possam reduzir significativamente a concorrência e seus efeitos, ou a prática de atos de concorrência desleais. A regulação, ao invés de atuar de modo a impedir as estratégias de concentração empresarial, visam moldar o exercício do poder econômico decorrente do monopólio, evitando o abuso de poder e o sacrifício indiscriminado do bem-estar social, através, principalmente, de políticas de fixação de preços impostas ao monopolista.

Por outro lado, a regulação reflete alguns problemas inerentes aos processos políticos, de modo que expõem o regulador, maximizador de interesses políticos, a práticas moralmente repudiáveis, em prol das empresas reguladas, como a manutenção artificial de monopólios, fixação de barreiras à entrada, estabelecimento de preços superiores ao custo, entre outras.

Neste sentido, a partir da década de 70, principalmente, com implementação efetiva na década de 80 nas principais economias do mundo, se acirraram os debates sobre os benefícios e os custos da desregulamentação dos mercados, quer seja porque os monopólios naturais que outrora justificavam a necessidade de regulação, com os avanços tecnológicos e alterações dos cenários econômicos já não se justificam, quer seja por que há formas de incluir algum nível de competição nos mercados, ainda que naturalmente monopolizados, de modo que prescindem da intervenção pública regulatória; e quer seja, porque os riscos sociais de captura e os efeitos econômicos desta interação entre regulador e regulado são mais custosos ao bem-estar social do que as próprias ineficiências do mercado que se busca corrigir.

Diante da notória complexidade do tema, não possui este trabalho a pretensão de exaurir ou trazer respostas inabaláveis quanto ao papel do Estado regulador diante da problemática das falhas do mercado aqui delineadas, mas tratou-se aqui de demonstrar que não é sempre que os mercados produzem endogenamente os incentivos necessários à superação eficiente dos problemas

decorrentes das imperfeições competitivas e informacionais. Vale observar que a discussão aqui travada é ainda incipiente, o processo de regulação, e a sua eficiência, exige análises retóricas não só quanto à necessidade ou desnecessidade de regular, mas, também, quanto o grau de regulação, os custos de regulação, os modelos de regulação e os quanto aos resultados empíricos do processo.

Dessa forma, este trabalho terá desempenhando satisfatoriamente o seu mister se tiver conseguido transmitir as incertezas das convicções dos que defendem a completa separação entre Estado e economia ou dos que emprestam guarida à tese diametralmente oposta, conquanto tentou-se deixar reluzente que, se, por um lado, o funcionamento *livre* dos mercados não tende a absorver os efeitos ineficientes e, muitas vezes, moralmente repudiados do comportamento dos agentes econômicos, pautados numa racionalidade, limitada pelas assimetrias informativas e maximizadora de lucros, externadas em preferências e escolhas discriminatórias e estigmatizadoras e que culminam em perda de eficiência e bem-estar, por outro, persevera o ceticismo quanto ao caráter benevolente do Estado e dos políticos reguladores, decorrente da percepção de que a atividade pública regulatória também está submetida aos vários problemas informacionais ínsitos aos mercados, inclusive os decorrentes de assimetrias informativas, interesses desalinhados, pressão de grupos de interesses, captura, altos custos, o que dificulta o implemento de políticas regulatórias eficientes, pondo em “xeque” as aptidões, ou os interesses, do Estado Regulador a guiar a economia ao bem-estar coletivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKERLOF, George A. (1970), “The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3 (Aug., 1970), pp. 488-500.
- ANDERSON, Perry (1995), *Balanço do neoliberalismo*, In: SADER, Emir & Pablo Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.
- ANDRADE Maria Cecília, (2002), *Controle de Concentração de Empresas: Estudo da experiência comunitária e a aplicação do artigo 54 da Lei nº 8.884/94*. São Paulo: Singular, 2002.
- ARAÚJO, Fernando (2004), *Introdução à Economia*, 2 Ed., Coimbra: Almedina, 2004.
- ARAÚJO, Fernando (2012), *Introdução à Economia*, 3 Ed., Coimbra: Almedina, 2012.
- BAIN, Joe Staten (1956), “Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries”. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1956, 329 pp.
- BASSO, Leonardo F. C. & Marcelo Roque da Silva (2000), *Reflexões sobre a regulamentação*. Rev. adm. contemp. [online]. 2000, vol.4, n.2, pp. 67-85. ISSN 1982-7849.
- BAUMOL, W. J., J. C. PANZAR & R. D. WILLIG (1982), “Contestable markets and the theory of industry structure”. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- BESLEY, Timothy (2003), “Welfare Economics and Public Choice”, in: ROWLEY, Charles K. & Friedrich Schneider (eds.), *The Encyclopedia of Public Choice*, 1 ed., 2 vol., New York: Springer, 2003, pp. 606-610.
- BHAGWATI, Jagdish N. (1970), “Oligopoly Theory, Entry-Prevention, and Growth”, in: *Oxford Economic Papers, New Series*, Vol. 22, No. 3 (Nov., 1970), pp. 297-310.

- CHAMBERLIN, E. H. (1950), “The Theory of Monopolistic Competition”, 6^a ed., Cambridge: Mass., Harvard University Press, 1950.
- COASE, Ronald H. (1960), “The Problem of Social Cost”, in: *Journal of Law and Economics*, Chicago: Chicago Press, 1960.
- COOTER, Robert & Thomas Ullen (2010), *Direito e Economia*, trad. Luis Marcos Sander & Francisco Araújo da Costa, 5 Ed., Porto Alegre: Bookman, 2010.
- DEMSETZ, Harold (1968), “Why Regulate Utilities?”, in: *Journal of Law and Economics*, vol. 11, No. 1, (abril, 1968), pp. 55-65.
- DENIS, Henri (1978), *História do Pensamento Econômico*, 3^o Ed., Lisboa, Livros Horizonte, 1978.
- FERREIRA, Eduardo Paz & Luís Silva Morais (2009), A Regulação Sectorial da Economia: Introdução e Perspectiva geral, in: *Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?*, Coimbra, Almedina (2009), pp. 7-38.
- FORGIONI, Paula (2005). *Os fundamentos do antitruste*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- FREIRE, Maria Paula dos Reis Vaz (2008), *Eficiência Econômica e Restrições Verticais*: “Os Argumentos de Eficiência e as Normas de defesa da Concorrência”, Lisboa, AAFDL, 2008.
- FRIEDMAN, David. D. (2000) “Law’s order: what economics has to do with law and why it matters”, Princeton: Princeton University Press, 2000.
- HALL, R. L. & C. J. Hitch (1939), *Price Theory and Business Behaviour*, Oxford Economic Papers No. 2, pp. 12-45, Published by: Oxford University Press, 1939.
- HAYEK, Friedrich A. (1948), “Individualism and Economic Order”, Chicago: The University of Chicago Press, 1949.
- HOUSSIAUX, Jacques. “Le pouvoior de monopole – Essai sur les structures industrielles du capitalism contemporain”, Paris: Sirey, 1958.

- JENSEN, Michael C. & Willian H. Meckling (1976), “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure”, in: *Journal of Financial Economics*, 3, (1976), pp. 305-360.
- JOSKOW, Paul L. (2000), “Economic Regulation”, 1, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, Inc, 2000.
- KENNETH J. Arrow & Gerard Debreu (1954), “Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy”, in *Econometrica*, Vol. 22, No. 3. (Jul., 1954), pp. 265-290.
- LABINI, Paolo Sylos (1984). *Oligopólio e Progresso Técnico*: Rio de Janeiro: Nova Cultura, 1984.
- MANKIW, N. Gregory (2001). *Introdução à Economia*, trad. da 2ª ed. Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- MATEUS, Abel M. (2006), *Sobre os Fundamentos do Direito e Economia da Concorrência*. (verificar resto da bibliografia).
- MILLER, Roger Leroy (1981), *Microeconomia: Teoria, Questões e Aplicações*. trad. Sara Gedanke, São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1981.
- MOREIRA, Vital (1997), *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina (1997).
- PAULANI, Leda Maria (1996). *Hayek e o Individualismo no Discurso Econômico*, in: *Lua Nova*, n.38, pp. 97-124, São Paulo: CEDEC, 1996
- PELTZMAN, Sam (1976), “Toward a More General Theory of Regulation”, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, Conference on the Economics of Politics and Regulation, Chicago, The University of Chicago Press (Aug., 1976), pp. 211-240.
- PEREIRA, Paulo Trigo (1997), *A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): uma abordagem neoliberal?*, in: *Análise Social*, vol. XXXII, (141), 1997 (2.º), 419-442, Lisboa, 1997.
- PINDYCK, Robert S. & Daniel L. Rubinfeld (1999), *Microeconomia*, 4ª ed., São Paulo: MAKRON Books, 1999.

- PINHEIRO, Armando Castelar & Jairo Saddi (2005), *Direito, Economia e Mercados*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- POSNER, Richard A. (1974), “Theories of Economic Regulation, in: *The Bell Journal of Economics and Management Science* , Vol. 5, No. 2 (Autumn, 1974), pp. 335-358.
- RIBEIRO, Francisco Carlos (2002), *Hayek e a Teoria da Informação: Uma Análise Epistemológica*, São Paulo: Annablume, 2002.
- SAMUELSON, Paul A. (1973), *Economia*, 1º vol. e 2º vol., 3 ed., tradução de: Maria Adelaide Ferreira, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1973.
- SANTOS, Antonio Carlos, Maria Eduarda Gonçalves & Maria Manuel Leitão Marques, *Direito Económico*, 5 Ed., Coimbra: Almedina, 2004.
- SCHERER, Frederic. M. & David Ross (1990). *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston: Houghton Mifflin Company; 3 edition, april 1, 1990.
- SMITH, Adam (1999), *Riqueza das Nações*, 1 vol., 4º Ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.
- SOARES, José Fernandes (2007), *Teorias Económicas de Regulação: Grupos de Interesse, Procura de Renda e Aprisionamento*, Lisboa, Instituto Piaget, 2007.
- SPENCE, Michael (1973), “Job Market Signaling”, in: *The Quarterly Journal of Economics* , Vol. 87, Issue 3 (Aug., 1973), pp. 355-374.
- SPENCE, Michael (2002), “Signaling in Retrospect and the Informational Structure of Markets”, in: *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 3. (Jun., 2002), pp. 434-459.
- STIGLER, George J. (1961), “The Economics of Information”, in *The Journal of Political Economy*, Vol. 69, Issue 3 (Jun., 1961), pp. 213-225.
- STIGLER, George J. (1964), “The Theory of Oligopoly”, in *The Journal of Political Economy*, Vol. 72, Issue 1 (Feb., 1964), pp. 44-61.
- STIGLER, George J. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, (Spring, 1971), pp. 3-21.

- STIGLITZ, Joseph E. (2002), “Information and the Change in the Paradigm in Economics”, in: *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 3, (Jun., 2002), pp. 460-501.
- TAYLOR, Jerry and Peter Van Doren (1999), “Electricity deregulation: Cato handbook for Congress - 106th Congress”. [online] Disponível em: <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-handbook-policymakers/1999/9/hb106-41.pdf>.
- TIROLE, Jean, Marc Ivaldi, Bruno Jullien, Patrick Rey & Paul Seabright (2003), “The Economics of Tacit Collusion”, Final Report for DG Competition, European Commission, 2003.
- VARIAN, Hal R. (1999), *Microeconomia: Princípios Básicos*, trad. da 4^a ed. Americana, Rio de Janeiro: Campus, 1999.